

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 219.830 van 19 juni 2012
in de zaak A. 173.854/X-14.786.**

In zake : de n.v. TUI AIRLINES BELGIUM, thans JETAIRFLY
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Werner Eyskens en Gauthier Van Thuyne
kantoor houdend te 1150 BRUSSEL
Tervurenlaan 268A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST, vertegen-
woordigd door de Brusselse Hoofdstedelijke regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten François Tulkens en Patrick Peeters
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Terhulpssteenweg 120
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 juni 2006, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 12 april 2006 van het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarbij aan de n.v. Tui Airlines Belgium een administratieve geldboete wordt opgelegd ten belope van 125.000 euro wegens inbreuken op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 216.746 van 8 december 2011 heropent de Raad van State de debatten en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Eerste auditeur Eric Lanckswertdt heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een aanvullende laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een aanvullende laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 mei 2012.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Simon Ceulemans, die loco advocaten Werner Eyskens en Gauthier Van Thuyne verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jens Mosselmans, die loco advocaten François Tulkens en Patrick Peeters verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Eric Lanckswertdt heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Voor de uiteenzetting van de feiten kan verwezen worden naar het arrest nr. 209.396 van 2 december 2010.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

4. In een eerste middel voert de verzoekende partij, naast machtsoverschrijding, de schending aan van artikel 108 en artikel 159 van de Grondwet.

De verzoekende partij doet gelden dat het besluit van 27 mei 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer (hierna: het besluit van 27 mei 1999), waarop het bestreden besluit is gesteund, onwettig is en om die reden overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing dient te worden gelaten. De verzoekende partij stelt dat ze “voor haar rekening, het geheel van de argumenten opgeworpen door de verschillende verzoeksters in hun procedures tot nietigverklaring van het Besluit van 27 mei 1999 bij de Raad Van State (herneemt)”. Ze verwijst meer specifiek naar de zaken gekend onder de rolnummers A. 87.207/G-88, A. 87.224/G-87, A. 87.227/G-89 en A. 87.214/XIII-1.384 en stelt dat “de aldus ontwikkelde argumenten, (...) hier als volledig hernomen (worden) beschouwd”. Nu de bestreden beslissing op een reglementaire basis berust waarvan de toepassing in casu moet worden uitgesloten, dient de bestreden beslissing volgens de verzoekende partij te worden vernietigd.

5. De verwerende partij verwijst in haar memorie van antwoord naar de arresten nrs. 158.547, 158.548 en 158.549 van 9 mei 2006 van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en acht het verwonderlijk dat de verzoekende partij nog steeds volhoudt dat het besluit van 27 mei 1999 onwettig is, terwijl de algemene vergadering tot de wettigheid van het voormelde besluit heeft besloten. De verwerende partij citeert vervolgens enkele passages uit de voormelde arresten.

6. In de memorie van wederantwoord doet de verzoekende partij gelden dat in één van de arresten waarnaar de verwerende partij verwijst, de heropening van de debatten werd bevolen, zodat op zijn minst het eindarrest in deze zaak dient te worden afgewacht.

Beoordeling

7. Het eerste middel werd door de verzoekende partij geformuleerd met miskenning van het voorschrift van artikel 2, § 1, 3° van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: algemeen procedurereglement) door te volstaan met een loutere verwijzing naar de middelen in de annulatieberoepen die gekend zijn onder de rolnummers A. 87.207/G-88, A. 87.224/G-87, A. 87.227/G-89 en A. 87.214/XIII-1.384, en deze middelen niet uiteen te zetten in het verzoekschrift. Bovendien werden de voormelde annulatieberoepen alle definitief door de Raad van State beslecht met een eindarrest.

Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede en derde middel

Standpunt van de partijen

8. De verzoekende partij leidt een tweede middel af uit de “schending van artikel 159 van de Grondwet, de artikelen 110 en 144 van de Grondwet, van de artikelen 110 en 144 van de Grondwet gecombineerd met de artikelen 12 en 13 van de Grondwet en machtsoverschrijding”.

De verzoekende partij betoogt kort samengevat dat de bestreden beslissing een ongrondwettige ordonnantie toepast, in zoverre zij bestuurlijke overheden de mogelijkheid biedt geldboetes op te leggen die alle kenmerken vertonen van een straf in de betekenis die het Belgische recht daaraan geeft, terwijl enkel de hoven en rechtbanken bevoegd zijn een dergelijke straf op te leggen. De verzoekende partij zet uiteen dat enkel een rechtscollege dat deel uitmaakt van de rechterlijke macht een straf kan uitspreken. Ze leidt dit af uit de tekst van artikel 144 van de Grondwet, waarbij ze specificeert dat het opleggen van een straf een persoon het volledige genot van zijn eigendom ontnemt, hetgeen een burgerlijk recht is dat wordt gewaarborgd door artikel 16 van de Grondwet. Het geschil dat op het einde van de rit kan uitmonden in het opleggen

van een strafrechtelijke geldboete is volgens de verzoekende partij aldus een “betwisting met als voorwerp een burgerlijk recht” in de zin van artikel 144 van de Grondwet. Voorts stelt de verzoekende partij dat diverse adviezen van de afdeling wetgeving van de Raad van State bevestigen dat een straf enkel door rechtbanken kan worden uitgesproken, en dat dit beginsel “impliciet maar zeker” is neergelegd in de artikelen 12, 13 en 110 van de Grondwet. De verzoekende partij zet vervolgens uitvoerig uiteen waarom zij meent dat de middels het bestreden besluit opgelegde administratieve geldboete een straf is. Ze doet dit aan de hand van drie criteria, met name de aard van de geschonden verplichting, de aard van de sanctie en de graad van ernst van de sanctie. In casu gaat het niet om een louter administratieve verplichting die werd geschonden, maar was het daadwerkelijk de bedoeling bestraffend op te treden, en kunnen hoge boetes worden opgelegd. De verzoekende partij tracht het vervuld zijn van deze 3 criteria telkens met concrete elementen aan te tonen. Ten slotte benadrukt de verzoekende partij dat noch het Brussels Instituut voor Milieubeheer (hierna: BIM), noch het Milieucollege kunnen worden gekwalificeerd als rechtscolleges behorend tot de rechterlijke macht.

9. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat de administratieve geldboete niet kan worden beschouwd als een straf of een strafrechtelijke sanctie naar intern recht. In de Grondwet wordt de notie straf expliciet verbonden aan een strafrechtelijke procedure. Vervolgens somt de verwerende partij een aantal interne legislatieve akten op waarin de techniek van de administratieve geldboetes werd gehanteerd en waarvan de geldigheid nooit in vraag werd gesteld in het licht van de in het middel aangehaalde grondwettelijke bepalingen. De verwerende partij staat stil bij de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (hierna: de ordonnantie van 25 maart 1999) en stelt dat het enkel de bedoeling van de wetgever was om een aantal overtredingen, waartegen in het verleden nauwelijks een strafrechtelijke vervolging werd ingesteld, en die bijgevolg te vaak werden geseponneerd, te behouden door middel van publieke rechtshandhaving. Het doel van een administratieve sanctie bestaat erin om een administratieve overheid toe

te laten de niet-naleving van een publiekrechtelijk voorschrift te bestraffen. Het is onjuist dat enkel verplichtingen met een louter administratief karakter zouden kunnen worden bestraft. De opgelegde boete voldoet aan de criteria die het Hof van Cassatie in zijn arrest van 5 februari 1999 vooropstelde om een boete te kwalificeren als een administratieve geldboete, zonder strafrechtelijk karakter. Het bedrag van de geldboete staat in verhouding met de talrijke overtredingen en is niet overdreven zwaar. Wat de vermeende schending van artikel 12 van de Grondwet betreft wijst de verwerende partij er op dat de beslissing om een administratieve geldboete op te leggen niet als een “vervolgning” in de zin van artikel 12 kan worden beschouwd, en een administratieve geldboete geen vrijheidsberovende maatregel uitmaakt. De verzoekende partij geeft niet aan in welk opzicht artikel 13 van de Grondwet werd miskend. Ook de schending van artikel 144 van de Grondwet gaat niet op, vermits niet kan worden ingezien in welk opzicht het opleggen van een administratieve geldboete een geschil over een burgerlijk recht kan uitmaken. De opgelegde geldboete kwalificeert niet als een straf, en het BIM en het Milieucollege zijn als administratieve overheden wel degelijk bevoegd een administratieve geldboete op te leggen.

10. In de memorie van wederantwoord doet de verzoekende partij nog gelden dat de verwerende partij foutief redeneert door te stellen dat de opgelegde boete een administratieve geldboete is en geenszins als een straf kan worden beschouwd. De verwerende partij voert weliswaar aan dat administratieve geldboetes bedoeld zijn om de lichtste inbreuken te bestraffen, maar gaat hiermee volgens de verzoekende partij voorbij aan het feit dat het in casu, gelet op de hoogte van de opgelegde boetes, niet om de “lichtste” inbreuken kan gaan. De verzoekende partij verwijst hierbij opnieuw naar de zienswijze van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Zij herhaalt dat de opgelegde administratieve sanctie aan de drie criteria van een straf voldoet. Verder betoogt de verzoekende partij dat de opgelegde boete aan de vijf voorwaarden voldoet waaraan volgens het Hof van Cassatie moet worden voldaan om van een straf te kunnen spreken. De verzoekende partij tracht de argumenten van de verwerende partij bij elk van de vijf criteria te weerleggen. Tot slot ziet de verzoekende partij de opmerking van de verwerende partij dat de sanctie wordt opgelegd aan

luchtvaartmaatschappijen die voldoende kapitaalkrachtig zijn als een bekentenis. Dit duidt volgens de verzoekende partij aan dat de verwerende partij subjectief en selectief, onverantwoorde boetes oplegt.

11. De verzoekende partij voert in een derde middel, naast machtsoverschrijding, de schending aan van artikel 6, § 1 tot § 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM), van artikel 14, § 1 en § 5 van het Internationaal Verdrag met betrekking tot de burgerlijke en politieke rechten (hierna: BUPO) en van het algemeen rechtsbeginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid.

In een eerste onderdeel van het middel doet de verzoekende partij gelden dat overeenkomstig artikel 14, § 1 en § 5 BUPO en het algemeen beginsel van onafhankelijkheid en onpartijdigheid de beslissing inzake de administratieve geldboete had moeten worden genomen door een onafhankelijk en onpartijdig orgaan en dit vanaf de eerste aanleg. Voor de toepassing van artikel 14 BUPO is niet de aard van de instantie die de boete oplegt van doorslaggevend belang, maar wel het feit dat er sprake is van een tenlastelegging in strafzaken. De verzoekende partij is in casu het voorwerp van een “tenlastelegging in strafzaken” in de zin van artikel 14, § 1 BUPO, zodat ze gerechtigd is op de naleving van de waarborgen vastgelegd in § 1 van artikel 14 BUPO gecombineerd met § 5 van datzelfde artikel. Verder betoogt de verzoekende partij dat op grond van het algemeen rechtsbeginsel van de onpartijdigheid, zoals dat wordt erkend door de Raad van State, de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid als algemene rechtsbeginselen eveneens van toepassing zijn op de niet-jurisdictionele organen van de actieve overheid indien zij een procedure volgen die geïnspireerd is op een gerechtelijke procedure. Hoewel de voormelde beginselen aldus van toepassing zijn op het BIM, is hieraan niet voldaan “gelet op de cumul van de functies opgenomen door het BIM”. De verzoekende partij preciseert dat het BIM niet voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid, omdat het onderworpen is aan de Brusselse Hoofdstedelijke regering. De verzoekende partij tracht in haar verzoekschrift deze stelling te staven door middel van enkele concrete voorbeelden. Voorts brengt de verzoekende partij talloze elementen aan waaruit blijkt dat het BIM

geenszins voldoet aan de vereiste van onpartijdigheid. Zo heeft “het BIM deelgenomen aan de uitwerking van het besluit van 27 mei 1999 en meer algemeen, aan het beleid van de strijd tegen vliegtuiglawaai”. Daarenboven is het BIM tegelijk rechter en partij. Het BIM neemt tevens de instelling van de vervolging van de inbreuken op zich, en oefent de vervolging van deze misdrijven uit. Het BIM is ten slotte, zij het onrechtstreeks, de begunstigde van de administratieve geldboete die ze zelf oplegt. De verzoekende partij werpt op dat ze niet over een dubbele, volwaardige en onpartijdige aanleg heeft kunnen beschikken.

In een tweede onderdeel betoogt de verzoekende partij dat “de beslissing inzake de bestreden geldboete (...) minstens een navolgende controle/toetsing (had) moeten ondergaan door een orgaan met volle rechtsmacht dat voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid”. Artikel 6, § 1 EVRM vereist dat de beslissing van een administratieve overheid om een administratieve geldboete op te leggen aan een burger minstens moet kunnen worden getoetst door een rechterlijk orgaan met volle rechtsmacht, dat voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. De verzoekende partij zet uiteen dat het Milieucollege geen onafhankelijke en onpartijdige instantie met volle rechtsmacht is. Het Milieucollege is niet onafhankelijk omdat het gaat om een orgaan dat afhankelijk is van de regering van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Tevens vreest de verzoekende partij voor een gebrek aan onpartijdigheid in hoofde van het Milieucollege en tracht ze dit in concreto aan te tonen. Voorts bezit het Milieucollege geen volle rechtsmacht, omdat het de wettigheid of grondwettigheid van reglementaire en wettelijke bepalingen niet kan toetsen. De verzoekende partij verwijst hierbij eveneens naar de standpunten van het Hof van Cassatie en het Grondwettelijk Hof. Ook de Raad van State oefent geen volle rechtsmacht uit wanneer hij zich dient uit te spreken over een annulatieberoep tegen een beslissing van het Milieucollege. De behandeling voor de Raad van State is geen nieuwe aanleg, en de Raad kan zich niet rechtstreeks uitspreken over de feiten of over de beoordelingselementen van de overheid. De Raad van State kan daarenboven enkel een beslissing vernietigen of de vordering verwerpen, maar beschikt niet over hervormingsbevoegdheid. Noch het Milieucollege noch de Raad van State

kunnen worden beschouwd als een “tweede aanleg” in de zin van artikel 14, § 5 BUPO.

12. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij aangaande het eerste onderdeel van het derde middel dat artikel 14, § 1 en § 5 BUPO in casu geen toepassing vindt omdat het niet om een strafrechtelijke aangelegenheid gaat. Er werd immers niemand veroordeeld wegens een strafbaar feit. Vervolgens werpt de verwerende partij op dat de grieven die zijn gericht tegen het BIM zonder voorwerp zijn, aangezien de beslissing van het Milieucollege ingevolge het georganiseerd administratief beroep in de plaats is gekomen van de beslissing van het BIM. De stelling van de verzoekende partij dat de oprichting van het Milieucollege “de impliciete erkenning” inhoudt van de afhankelijkheid van het BIM, berust volgens de verwerende partij op een verkeerde interpretatie van de ratio legis van artikel 39bis van de ordonnantie van 25 maart 1999, en mist dan ook feitelijke grondslag. Ook de kritieken die de verzoekende partij aanvoert op het vlak van de afwezigheid van onpartijdigheid in hoofde van het BIM missen elke grondslag. De bewering van de verzoekende partij dat de leidende ambtenaren en/of het BIM hebben deelgenomen aan de uitwerking van het besluit van 27 mei 1999 is louter hypothetisch en wordt niet gestaafd met enige feitelijke aanwijzing. De kritiek dat de leidende ambtenaren de processen-verbaal ter kennis brachten en de administratieve procedure opstartten kan niet worden aangenomen, omdat het in de aard van de administratieve geldboetes ligt om te worden vervolgd door de administratie en vervolgens om te worden veroordeeld door dezelfde administratie. De verwerende partij verwijst hierbij naar rechtspraak van de Raad van State. De tussenkomst van het BIM in het kader van een schorsingsprocedure tegen het besluit van 27 mei 1999 had enkel een technisch karakter, waar de leidende ambtenaar bovendien buiten viel. Ten slotte stelt de verwerende partij dat de kritiek dat de geldboetes ten bate van het BIM werden opgelegd, zowel in feite als in rechte onjuist is, vermits de geldboete wordt gestort in een fonds ter bescherming van het leefmilieu. Ook de stelling van de verzoekende partij dat het Milieucollege evenmin over de vereiste onafhankelijkheid en onpartijdigheid beschikt, mist volgens de verwerende partij feitelijke grondslag.

Aangaande het tweede onderdeel van het derde middel betoogt de verwerende partij dat de stelling van de verzoekende partij dat “volle rechtsmacht” de bevoegdheid impliceert om een beslissing te hervormen, niet kan worden aangenomen. De verwerende partij verwijst hierbij op haar beurt naar rechtspraak van het EHRM. Het feit dat de bestreden beslissing afkomstig is van een orgaan dat niet alle waarborgen van artikel 6 EVRM garandeert, heeft niet voor gevolg dat het recht op een eerlijk proces wordt geschonden. Er wordt daarentegen wel door het EHRM vereist dat er een beroep openstaat tegen de beslissing van dit orgaan voor een rechtbank die deze waarborgen wel garandeert, en volheid van rechtsmacht geniet om het voorwerp van het geschil te behandelen. De volheid van rechtsmacht betekent dat het rechterlijk orgaan de bestreden beslissing kan vernietigen en, in het ander geval, zijn eigen beslissing in de plaats kan stellen of het herstel van de bestreden beslissing kan bevelen door een administratieve instantie of een ander orgaan. De verwerende partij citeert rechtsleer waarin wordt aangenomen dat de Raad van State beantwoordt aan alle vereisten van artikel 6, § 1 EVRM. Deze stelling wordt eveneens bevestigd door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en door de adviezen van de afdeling wetgeving. In dezelfde zin heeft het Hof van Cassatie in zijn arrest van 5 februari 1999 “het systeem van administratieve geldboetes goedgekeurd, rekening houdend met artikel 6 EVRM”. Ten slotte haalt de verwerende partij rechtspraak van het Grondwettelijk Hof aan waaruit blijkt dat de Raad van State een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg biedt en als een onafhankelijk en onpartijdig rechtscollege kan worden beschouwd.

13. In de memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij geen nieuwe argumenten meer toe aan haar betoog.

Beoordeling

14. Zoals de verwerende partij terecht opwerpt, zijn de middelen onontvankelijk in zoverre ze gericht zijn tegen de beslissing van 15 december 2005 van het BIM, vermits ingevolge de devolutieve werking van het

administratief beroep het bestreden besluit in de plaats is gekomen van deze beslissing.

15. Artikel 12 van de Grondwet beschermt de vrijheid van de persoon en regelt enkel de vrijheidsbeneming. Artikel 13 van de Grondwet verbiedt de burger tegen zijn wil af te trekken van de rechter die de wet hem toekent, maar bepaalt niet wie die rechter is. Een administratieve geldboete op grond van de ordonnantie van 25 maart 1999 is geen straf in de zin van artikel 14 van de Grondwet. Artikel 110 van de Grondwet betreft het genaderecht en houdt derhalve geen verband met de uitoefening van de bevoegdheid om een administratieve sanctie op te leggen.

Deze grondwettelijke bepalingen hebben geen relevantie voor het voorliggende annulatieberoep.

16. Artikel 9 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen bepaalt wat volgt:

“De rechtscolleges mogen enkel de overeenstemming nagaan van de ordonnanties met deze wet en met de Grondwet, met uitzondering van de artikelen van de Grondwet bedoeld door artikel 107ter, § 2, 2° en 3° van de Grondwet, en de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de respectieve bevoegdheden van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten.

Ingeval een gebrek aan overeenstemming wordt vastgesteld, weigeren de rechtscolleges de toepassing van de ordonnantie.”

Het komt derhalve de Raad van State toe om de overeenstemming van de ordonnantie van 25 maart 1999 met het artikel 144 van de Grondwet na te gaan.

Artikel 144 van de Grondwet betreft de geschillen over burgerlijke rechten die hun neerslag vinden in het Burgerlijk Wetboek en de aanvullende wetten. Er kan bezwaarlijk worden aangenomen dat de ordonnantie van 25 maart 1999 het Burgerlijk Wetboek aanvult. Wanneer een bestuur een sanctie oplegt aan een luchtvaartmaatschappij die een overtreding als bedoeld in de feitenuiteenzetting in deze zaak heeft begaan, stelt het bestuur een overheidshandeling die geen uitstaans heeft met de burgerlijke rechten van deze luchtvaartmaatschappij. Een dergelijke administratieve geldboete maakt derhalve

geen geschil uit waarvan artikel 144 van de Grondwet de kennisgeving bij uitsluiting aan de hoven en rechtbanken voorbehoudt.

Deze grondwettelijke bepaling heeft evenmin relevantie voor het voorliggende annulatieberoep.

17. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen draagt aan de gewestelijke organen de bevoegdheid op om onder meer de aangelegenheid “de bescherming van het leefmilieu (...) alsmede de strijd tegen de geluidshinder” wat het leefmilieu betreft, te regelen (art. 6, § 1, II, 1^o) en bepaalt dat de decreten binnen de grenzen van de bevoegdheden van de Gemeenschappen en de Gewesten de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar kunnen stellen en de straffen wegens niet-naleving kunnen bepalen en dat de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek hierop van toepassing zijn, behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld. Krachtens artikel 4 van de voormelde bijzondere wet van 12 januari 1989 heeft het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest eveneens deze bevoegdheid middels ordonnanties. Hieruit volgt dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest in de strijd tegen de geluidshinder de inbreuken bij de ordonnantie van 25 maart 1999 kan bepalen en daarbij kan afwijken van Boek I van het Strafwetboek door een nieuwe categorie van inbreuken te voorzien die aan afzonderlijke regels zijn onderworpen.

18. Wanneer een bestuur een administratieve geldboete oplegt met toepassing van een bij wet, decreet of ordonnantie gestelde regel en de wetgever de bevoegdheid om daarvan kennis te nemen niet heeft opgedragen aan een justitiële rechter, is de Raad van State in de regel bevoegd om die administratieve geldboete te toetsen met toepassing van de algemene bevoegdheid die hij heeft om te oordelen of een maatregel van de overheid al dan niet met machtsoverschrijding is genomen.

De ordonnantie van 25 maart 1999 regelt het bestraffen van milieuovertredingen ofwel volgens een administratieve procedure, ofwel volgens een gerechtelijke procedure en bepaalt hoe de gerechtelijke en de administratieve vervolging op elkaar zijn afgestemd, zodat beide procedures niet tegelijk kunnen

lopen en slechts één straf kan worden uitgesproken. Wanneer wordt gekozen voor de gerechtelijke weg, legt de bevoegde strafrechter, als daartoe grond bestaat, een strafrechtelijke sanctie op. Wanneer voor bestraffing via een administratieve procedure wordt gekozen, legt de leidende ambtenaar van het BIM en, na beroep, het Milieucollege, als daartoe grond bestaat, een administratieve sanctie op. Het besluit dat het Milieucollege in die omstandigheden neemt, is een bestuursbeslissing. Aangezien niet wordt voorzien in enig specifiek beroep tegen dit besluit, kan daartegen een annulatieberoep worden ingesteld bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, met toepassing van artikel 14, § 1, 1° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

19. De omstandigheid dat het besluit van het Milieucollege betrekking heeft op de gegrondheid van een tegen de verzoekende partij ingestelde strafvervolging in de zin van artikel 6.1 EVRM, en dat het arrest van de Raad van State waarbij, in voorkomend geval, uitspraak wordt gedaan over het annulatieberoep tegen dit besluit, bijgevolg een beslissende weerslag heeft op de beoordeling van de gegrondheid van een zodanige vervolging, heeft tot gevolg dat de bij dit artikel opgelegde regels in acht moeten worden genomen in de loop van de procedures die leiden tot het besluit van het Milieucollege of tot het arrest van de Raad van State, maar heeft geen weerslag op de aanwijzing van het rechtscollege dat bevoegd is om kennis te nemen van dat beroep.

20. Het Hof van Cassatie overweegt in dit verband in de arresten van 15 oktober 2009 wat volgt:

“6. Krachtens artikel 6.1. EVRM heeft eenieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie welke bij de wet is ingesteld.

Noch deze verdragsbepaling noch enige andere verdrags- of grondwettelijke bepaling vereisen dat een administratieve geldboete die een straf uitmaakt in de zin van die bepaling, uitsluitend door een rechter van de rechterlijke orde wordt opgelegd en beoordeeld. Behalve wanneer de sancties een vrijheidsstraf inhouden volstaat het dat de overtreder beschikt over een volwaardig jurisdictioneel beroep.

7. Een administratieve geldboete opgelegd aan een enkeling door een administratieve overheid in toepassing van een sanctieregeling bepaald in de wet, het decreet of de ordonnantie, kan wanneer de wetgever die bevoegdheid niet heeft toegekend aan een rechter van de rechterlijke orde, in de regel getoetst worden door de Raad van State in toepassing van zijn algemene bevoegdheid te beoordelen of een maatregel van de overheid al dan niet genomen is met machtsoverschrijding.

De Raad van State kan hierbij onder meer onderzoeken, in het kader van dit objectief contentieux, of de individuele maatregel, met inachtneming van de verdragen, een wettelijke grondslag heeft en inzonderheid op haar evenredigheid kan worden getoetst door een rechter, en kan, zo de overtreder die mogelijkheid niet heeft, die individuele maatregel op grond van machtsoverschrijding vernietigen.”

21. In het arrest 44/2011 van 30 maart 2011 overweegt het Grondwettelijk Hof wat volgt:

“B.10.1. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat die een volwaardige jurisdictionele toetsing uitoefent, zowel aan de wet als aan de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State gaat daarbij na of de aan zijn toezicht voorgelegde overheidsbeslissing de vereiste feitelijke grondslag heeft, of die beslissing uitgaat van correcte juridische kwalificaties en of de opgelegde straf niet kennelijk onevenredig is met de vastgestelde feiten.

Wanneer hij die beslissing vernietigt, dient de overheid zich te schikken naar het arrest van de Raad van State : indien de overheid een nieuwe beslissing neemt, mag zij de motieven van het arrest dat de eerste beslissing heeft vernietigd, niet negeren; indien zij in de vernietiging berust, wordt de betrokkene geacht niet gestraft te zijn geweest.

B.10.2. Bovendien kan de Raad van State, in de omstandigheden bedoeld in artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, gelasten dat de uitvoering van de beslissing om sancties op te leggen wordt geschorst, in voorkomend geval door uitspraak te doen bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

B.10.3. De rechtzoekenden beschikken derhalve over een daadwerkelijke jurisdictionele waarborg, voor een onafhankelijk en onpartijdig rechtcollege, tegen de administratieve sanctie die hun kan worden opgelegd.

(...)

B.24. De bij de ordonnantie ingestelde alternatieve sanctieregeling impliceert dat, wanneer de procureur des Konings beslist om de vermoedelijke dader van het vastgestelde misdrijf niet te vervolgen, de leidende ambtenaar van het BIM de procedure van administratieve sanctie kan voortzetten en een sanctie kan opleggen.

B.25. Uit artikel 5 van de in het geding zijnde ordonnantie blijkt dat de personeelsleden van het BIM toezien op de naleving van de wetten en ordonnanties bedoeld in artikel 2 ervan, in het bijzonder de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, en dat zij tevens de misdrijven vaststellen. Krachtens artikel 4

van de genoemde ordonnantie van 25 maart 1999 kan de Regering hun de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie verlenen. Ze zijn ertoe gemachtigd een bepaald aantal dwangmaatregelen te nemen, zoals die welke zijn ingesteld bij de artikelen 8 en 9 van de ordonnantie.

De beslissing om een administratieve sanctie op te leggen, moet worden genomen door de leidende ambtenaar van het BIM. Volgens artikel 38 van de ordonnantie kan die beslissing slechts worden genomen nadat de persoon aan wie de administratieve geldboete kan worden opgelegd, zich heeft kunnen verdedigen.

Krachtens artikel 39bis van de ordonnantie kan iedereen die is veroordeeld tot de betaling van een administratieve geldboete, binnen twee maanden na de kennisgeving van de beslissing een beroep instellen bij het Milieucollege.

Het Milieucollege hoort de verzoekende partij of haar raadsman op hun verzoek, alsook het personeelslid dat de maatregel heeft genomen, en geeft binnen twee maanden na de datum van verzending van het verzoekschrift kennis van zijn beslissing. Die termijn wordt met een maand verlengd wanneer de partijen vragen om te worden gehoord.

Ten slotte kan, na de procedure, bij de Raad van State nog een jurisdictioneel beroep worden ingesteld tegen de beslissing tot administratieve sanctie.

B.26. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de ordonnantiegever, door aan een administratieve overheid gespecialiseerd in milieuaangelegenheden, de vaststelling, de vervolging en het opleggen van een administratieve sanctie toe te vertrouwen, waarbij het recht van verdediging in acht wordt genomen, niet op onevenredige wijze afbreuk heeft gedaan aan de rechten van de categorie van personen die worden vervolgd in het kader van een procedure van administratieve sancties.”

22. De Raad van State is ook bevoegd om onwettige reglementaire besluiten buiten toepassing te laten en de in uitvoering daarvan genomen bestuursbeslissingen te vernietigen.

23. Artikel 14.5 van het BUPO bepaalt:

“Eenieder die wegens een strafbaar feit is veroordeeld heeft het recht zijn veroordeling en vonnis opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege overeenkomstig de wet.”

Artikel 14.5 van het BUPO houdt niet in dat de eerste verklaring van schuld moet worden uitgesproken door een rechtscollege. Artikel 2 van het zevende aanvullend protocol bij het EVRM, dat is geratificeerd door België op 13 april 2012, is een bepaling die gelijklopend is aan artikel 14.5 van het BUPO. Dat artikel 2 van dit zevende aanvullend protocol bij het EVRM

bepaalt dat eenieder die door een gerecht is veroordeeld wegens een strafbaar feit, het recht heeft zijn schuldigverklaring of veroordeling opnieuw te doen beoordelen door een hoger gerecht. In de toelichting bij dit zevende protocol wordt onder punt 17 gesteld dat de termen “door een gerecht” vooraan in deze bepaling werden toegevoegd opdat duidelijk zou zijn dat deze bepaling geen betrekking heeft op inbreuken waarover uitspraak wordt gedaan door bestuurlijke overheden die geen rechtbanken zijn in de zin van artikel 6 van het EVRM. Artikel 14.5 BUPO is bijgevolg niet van toepassing op sancties uitgesproken door bestuurlijke overheden.

24. Uit wat voorafgaat, volgt dat de verzoekende partij over een volwaardig jurisdictioneel beroep tegen de bestreden administratieve geldboete beschikt. De verzoekende partij maakt de schending van de ingeroepen internationaalrechtelijke of grondwettelijke bepalingen of beginselen niet aannemelijk.

25. Het tweede en derde middel zijn niet gegrond.

C. Vierde middel

Standpunt van de partijen

26. De verzoekende partij leidt een vierde middel af uit de schending van de artikelen 2 en 20, 4° van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving (hierna: de ordonnantie van 17 juli 1997), van de artikelen 33 en 37 van de ordonnantie van 25 maart 1999, van artikel 7, § 1 EVRM, van artikel 15, § 1 BUPO, van artikel 14 van de Grondwet, van “het algemeen rechtsbeginsel van de wettelijkheid van misdrijven en van straffen”, alsook uit machtsoverschrijding.

De verzoekende partij betoogt kort samengevat dat haar een administratieve geldboete werd opgelegd “voor feiten die door de wet niet als inbreuken op de wet in de zin van misdrijven zijn gekwalificeerd”. De verzoekende partij betoogt dat er geen sprake is van het doen ontstaan of laten

voortduren van geluidshinder die de normen overschrijdt. In het opgestelde proces-verbaal is hiervan ook geen sprake. Aan de verzoekende partij wordt enkel verweten dat zij de geluidsnormen heeft overschreden, maar daarmee is nog niet aangetoond dat er ook sprake is van geluidshinder. Het loutere feit van een overschrijding van de geluidsnormen maakt niet automatisch een inbreuk uit op het besluit van 27 mei 1999 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer (hierna: het besluit van 27 mei 1999), artikel 33, 7° b) van de ordonnantie van 25 maart 1999 en artikel 20, 4° van de ordonnantie van 17 juli 1997. De feiten die aan de verzoekende partij worden verweten zijn in de termen van de wet niet omschreven als inbreuken. Uit de combinatie van de hiervoor vermelde bepalingen volgt dat de loutere overschrijding van de door de regering bepaalde geluidsnormen niet noodzakelijk een vorm van geluidshinder hoeft te zijn. Artikel 7, § 1 EVRM, artikel 15, § 1 BUPO en artikel 14 van de Grondwet, evenals het legaliteitsbeginsel inzake misdrijven en straffen, waaruit het beginsel van de restrictieve interpretatie van de strafwet is afgeleid, belet het BIM een administratieve geldboete op te leggen voor begane feiten die door de wet niet als een misdrijf worden gekwalificeerd. Artikel 2, 7° van de ordonnantie van 17 juli 1997 definieert hinder als “mate van geluidshinder voor de omgeving als bepaald met veldonderzoek”, en dus geenszins als de overschrijding van de door de regering vastgestelde normen. Conform de artikelen 2.10°, 2.11°, 2.12° en 2.13° van de voormelde ordonnantie wordt hinder bovendien respectievelijk uitgedrukt in Lden, Lday, Levening of Lnight. De normen uit het besluit van 27 mei 1999 worden daarentegen uitgedrukt in Lev_t en Les_p per vliegtuig.

27. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat artikel 9, 2° van de ordonnantie van 17 juli 1997 werd uitgevoerd door het besluit van 27 mei 1999, waarin de grenswaarden worden vastgelegd. Volgens de verwerende partij is aan de vereiste van straf en strafbaarstelling voldaan, nu de delictsomschrijving en de straf duidelijk worden vermeld in het artikel 33, 7°, b) van de ordonnantie van 25 maart 1999. Men moet ervan uit gaan dat het besluit van 27 mei 1999 betrekking heeft op geluidshinder. Wanneer het BIM verwijst naar “normen zoals vastgesteld door de regering” doelt zij uiteraard op het feit

dat de normen, die de regering in het besluit van 27 mei 1999 heeft vastgesteld, door geluidshinder worden overschreden. De overschrijding van deze normen wordt met andere woorden gekwalificeerd als geluidshinder.

28. In de memorie van wederantwoord verwijst de verzoekende partij naar haar uiteenzetting in het verzoekschrift tot nietigverklaring. Zij merkt op dat de verwerende partij, door te beweren dat het legaliteitsbeginsel in strafzaken niet werd geschonden, in feite erkent dat het wel degelijk om een straf gaat. De verzoekende partij herhaalt dat conform het legaliteitsbeginsel en het beginsel van de restrictieve interpretatie van strafwetten, de rechter geen feiten kan bestraffen die niet als misdrijf zijn gekwalificeerd door de wet. Er is geen ruimte voor interpretatie.

Beoordeling

29. Artikel 20 van de ordonnantie van 17 juli 1997 bepaalt wat volgt:

“Met een boete van 0,25 EUR tot 75 EUR wordt gestraft al wie :
(...)
4° rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt, of laat voortduren, die de door de Regering gestelde normen overschrijdt;
(...)”.

Artikel 33 van de ordonnantie van 25 maart 1999 bepaalt wat volgt:

“De persoon die een van de volgende misdrijven pleegt, is strafbaar met een administratieve geldboete van 625 EUR tot 62 500 EUR :
(...)
7° in de zin van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving, de persoon die :
(...)
b) rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt of laat voortduren die de door de Regering gestelde normen overschrijdt;
(...)”.

Artikel 2 van het besluit van 27 mei 1999 bepaalt onder de hoofding “grenswaarden” wat volgt:

“Ongeacht de weersomstandigheden mogen de niveaus L_{evt} en L_{sp} vliegtuig de volgende waarden niet overschrijden:

Gebieden	L_{evt} in dB(A)		L_{sp} vliegtuig in dB(A)	
	dag	nacht	dag	nacht
Gebied 0	80	70	55	45
Gebied 1	90	80	60	50
Gebied 2	100	90	65	55

”

30. In de bestreden beslissing wordt dienaangaande overwogen wat volgt:

“Overwegende dat (de verzoekende partij) ten onrechte stelt dat de opgelegde boete een schending inhoudt van het legaliteitsbeginsel van misdrijven en straffen omdat ze de overschrijding van de normen bestraft die worden bepaald in het besluit van 27 mei 1999, daar waar artikel 33 van de Ordonnantie 1999 het feit van het veroorzaken of laten voortduren van ‘geluidshinder (...) die de door de regering gestelde normen overschrijdt’ als een misdrijf kenmerkt; dat uit het samenlezen van de betrokken bepalingen immers blijkt dat precies de overschrijding van de bepaalde normen de geluidshinder uitmaakt die als misdrijf geldt.”

31. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, blijkt uit wat voorafgaat dat haar de bestreden administratieve geldboete -die geen straf is in de zin van artikel 14 van de Grondwet- werd opgelegd omdat zij geluidshinder heeft veroorzaakt die de in het voormelde besluit van 27 mei 1999 vastgestelde normen of grenswaarden heeft overschreden. Het aangehaalde artikel 33, 7°, b van de ordonnantie van 25 maart 1999 en het aangehaalde artikel 2 van het besluit van 27 mei 1999 moeten worden samen gelezen. Er is te dezen geen sprake van gelijkstelling van geluidshinder met de overschrijding van de gestelde normen, doch wel van geluidshinder voortgebracht door het luchtverkeer die ongeacht de weersomstandigheden strafbaar is wanneer de door de regering vastgestelde, en derhalve voorzienbare, grenswaarden worden overschreden.

32. Daarbij komt dat in de hiervoor aangehaalde context van de bescherming van het leefmilieu, en in het bijzonder inzake de strijd tegen de

geluidshinder, er redelijkerwijze niet staande kan worden gehouden dat een belangrijk geluid, vooral tijdens de nacht, geen hinder zou zijn. Een belangrijk geluid op een niveau dat lager ligt dan de normen of grenswaarden vastgesteld door de regering is reeds een hinder, doch niet sanctioneerbaar. Het overschrijden van deze normen vormt des te meer een hinder en is bovendien een inbreuk. In welke normen de geluidshinder ook wordt uitgedrukt, het overschrijden van de normen maakt een vorm van hinder uit en is sanctioneerbaar.

De geluidsnormen die moeten worden gerespecteerd (“grenswaarden”) liggen precies en cijfermatig vast zodat voldoende voorzienbaar is wat gesanctioneerd kan worden en wat niet. De verzoekende partij weet of moet weten dat zij, ongeacht de weersomstandigheden of andere beïnvloedende factoren, deze normen of grenswaarden moet halen of respecteren.

33. Het vierde middel is niet gegrond.

D. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

34. In een vijfde middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 11, 14, 15, 17, § 1, 6° en 38 van de ordonnantie van 25 maart 1999, van artikel 12, § 1 van het besluit van 21 november 2002 van de Brusselse Hoofdstedelijke regering tot vaststelling van de controlemethode en omstandigheden voor geluidsmetingen, van artikel 6 EVRM, van het “algemeen rechtsbeginsel van strafrecht dat stelt dat twijfel ten voordele komt van de beklaagde”, van de rechten van verdediging, van “de verplichting tot formele en materiële motivering” en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het beginsel “audi et alteram partem” en “het beginsel van tegenstelbaarheid”.

In een eerste middelonderdeel voert de verzoekende partij in essentie aan dat de bestreden beslissing is gebaseerd op geluidsmetingen die werden geregistreerd door automatisch werkende toestellen zonder dat er een bevoegd personeelslid of agent aanwezig was. Dit houdt volgens de verzoekende

partij onder meer een schending in van de artikelen 14, 15 en 17 van de ordonnantie van 25 maart 1999, evenals van “een bijzonder facet van de algemene strafrechtelijke beginselen van de rechten van verdediging en van het vermoeden van onschuld welke, (...), de aanwezigheid van een agent vereisen in alle gevallen waar de wet het gebruik van automatisch werkende toestellen toestaat om overtredingen vast te stellen”. In dit opzicht verwijst ze naar de artikelen 62, tweede en derde lid van de wet van 16 maart 1968 betreffende de politie over het wegverkeer.

In een tweede onderdeel doet de verzoekende partij kort samengevat gelden dat de bestreden beslissing is gebaseerd op metingen die werden uitgevoerd, onderzocht en behandeld zonder de aanwezigheid ter plaatse van een vertegenwoordiger van de verzoekende partij of van een getuige, en zonder afdoende motivering van deze afwezigheden. Ook dit maakt een schending uit van de artikelen 15 en 17 van de ordonnantie van 25 maart 1999. De verzoekende partij werpt op dat het BIM niet aantoont dat de aanwezigheid van een vertegenwoordiger of een getuige onmogelijk is, doch enkel meent dat deze aanwezigheid “niet nuttig” is omdat zij er van uit gaat dat de getuigen enkel ter plaatse zouden zijn om de overtreding vast te stellen, terwijl de aanwezigheid van een getuige er onder meer toe strekt de voorwaarden waaronder de metingen plaatsvinden, te controleren.

In een derde middelonderdeel voert de verzoekende partij aan dat de betrokken processen-verbaal “quasi altijd meer dan 2 maanden na de vaststelling van de vermeende inbreuk (werden) overgemaakt”, hetgeen een schending inhoudt van artikel 11 van de ordonnantie van 25 maart 1999, dat bepaalt dat een afschrift van het proces-verbaal binnen tien dagen na de vaststelling van het misdrijf aan de vermoedelijke dader wordt bezorgd. Volgens de verzoekende partij is “de (...) (in dit artikel) bedoelde ‘dag van de vaststelling van het misdrijf’ (...) de dag waarop de registratie van de betwiste geluidsmeting wordt verricht en niet, zoals het Milieucollege in de bestreden akte ten onrechte beslist, de dag van de opstelling van het proces-verbaal”. De verzoekende partij werpt op dat indien de redenering van het Milieucollege wordt gevolgd, artikel 11 van de ordonnantie van 25 maart 1999 “geen enkel nuttig effect (zou) ressorteren” en de personeelsleden van het BIM “deze PV’s na eender welke

termijn (zouden) kunnen opstellen, en in theorie zelfs maanden nadat de betwiste feiten zich zouden hebben voorgedaan, zodat de vermoedelijke overtreder zich nooit meer zou kunnen verdedigen”.

In een vierde middelonderdeel doet de verzoekende partij gelden dat zij, in strijd met artikel 38 van de ordonnantie van 25 maart 1999, artikel 6 EVRM en het beginsel “audi et alteram partem”, niet “ten gepaste tijde” toegang heeft gekregen tot het geheel van de elementen van het administratief dossier, en meer bepaald tot de documenten die de materialiteit van de inbreuken aantonen of tot de documenten die zouden toelaten de verzoekende partij te identificeren als overtreder.

In een vijfde middelonderdeel stelt de verzoekende partij dat artikel 38 van de ordonnantie van 25 maart 1999, artikel 6 EVRM, het beginsel “audi et alteram partem”, het vermoeden van onschuld, “het algemeen beginsel waarbij twijfel ten goede komt aan de beklaagde” en “het beginsel van tegensprekelijkheid” geschonden zijn doordat ook het Milieucollege geen toegang had tot de documenten die de materialiteit van de inbreuken aantonen of tot de documenten die zouden toelaten de verzoekende partij te identificeren als overtreder, zodat de desbetreffende overtredingen en de identiteit van de dader onvoldoende zijn vastgesteld.

35. In de memorie van antwoord betoogt de verwerende partij kort samengevat omtrent het eerste onderdeel van het middel dat in de regelgeving, de rechtspraak en de rechtsleer geen steun kan worden gevonden voor de verplichte aanwezigheid van een agent in alle gevallen waar de wet het gebruik van automatisch werkende toestellen toestaat. De meettoestellen zijn technisch betrouwbaar en worden minstens eenmaal per week geijkt. Geen enkele bepaling vereist dat de registratie van geluidsmetingen enkel kan geschieden in aanwezigheid van een ambtenaar van het BIM.

Inzake het tweede onderdeel van het middel stelt de verwerende partij dat de formaliteiten die zijn voorzien in de artikelen 15 en 17, § 1, 6° van de ordonnantie van 25 maart 1999 niet werden voorgeschreven op straffe van nietigheid. Rekening houdend met de ratio legis van de regelgeving moet men vaststellen dat de rechten van verdediging werden gevrijwaard, aangezien de

meetverslagen de aanwezigheid melden van twee inspectieambtenaren van het BIM. De meetstations worden wekelijks geijkt. De gegevens van BIAC en Belgocontrol werden door deze instanties bezorgd en konden worden geanalyseerd door de verzoekende partij. Bij elke mededeling van de processen-verbaal werd gepreciseerd dat de verzoekende partij de inspectiedienst van het BIM kon contacteren voor elke bijkomende inlichting. De vaststelling van een inbreuk geeft de controleoverheid geen enkele appreciatiebevoegdheid. Het BIM heeft in haar meetverslagen de afwezigheid van een getuige voldoende gemotiveerd.

Wat betreft het derde onderdeel van het middel doet de verwerende partij gelden dat de termijn van 10 dagen voor de betekening van het proces-verbaal slechts begint te lopen vanaf de dag dat de veroorzaker van de geluidsoverlast aan de hand van de gegevens van BIAC en Belgocontrol kan worden geïdentificeerd. Deze dag stemt overeen met de dag van het opstellen van de processen-verbaal. Dit is ook de visie van het Hof van Cassatie in een arrest van 18 september 1973. In subsidiaire orde moet worden vastgesteld dat artikel 11 van de ordonnantie van 25 maart 1999 in geen enkele sanctie voorziet wanneer de termijn van 10 dagen wordt miskend. Zelfs al zouden de processen-verbaal ingevolge de beweerde laattijdige betekening slechts als loutere inlichting gelden, dan nog konden het BIM en het Milieucollege hun beslissing hierop wettig baseren. In casu toont de verzoekende partij geenszins aan in welk opzicht haar rechten van verdediging werden geschonden door de beweerde overschrijding van de termijn.

Wat betreft het vierde onderdeel doet de verwerende partij gelden dat de gegevens van BIAC en Belgocontrol door deze instanties werden bezorgd en door de verzoekende partij konden worden geanalyseerd. Bij elke mededeling van het proces-verbaal werd bovendien gepreciseerd dat de verzoekende partij de inspectiedienst van het BIM kon contacteren voor verdere inlichtingen. Het BIM heeft van de verzoekende partij echter nooit een aanvraag gekregen om nadere inlichtingen te verschaffen.

Aangaande het vijfde onderdeel van het middel doet de verwerende partij gelden dat uit de beslissing van het Milieucollege duidelijk blijkt dat het college toegang had tot documenten die de materialiteit van de

misdrijven en de identiteit van de daders vaststellen. Het Milieucollege had uiteraard toegang tot de vluchtgegevens nu deze voor elke belanghebbende vrij toegankelijk zijn.

36. In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij aangaande het eerste onderdeel van het middel dat zij niet begrijpt waarom de verwerende partij denkt dat de vaststellingen door onbemande toestellen enige wettelijke gelding zouden hebben, nu de ordonnantie van 25 maart 1999 vereist dat de metingen in aanwezigheid van een ambtenaar dienen te worden uitgevoerd. Aangaande het tweede onderdeel benadrukt de verzoekende partij nogmaals dat haar rechten van verdediging werden geschonden. Wat betreft het derde onderdeel van het middel stelt de verzoekende partij dat het tijdig bezorgen van het proces-verbaal een substantiële vormvereiste is, die in casu nooit werd gerespecteerd. In zoverre de verwerende partij verwijst naar het ogenblik van identificatie van de overtreder, werpt de verzoekende partij op dat uit niets blijkt wanneer de overtreder werd geïdentificeerd en hoeveel tijd er is verlopen tussen de identificatie en het opmaken van het proces-verbaal. Door te argumenteren dat de verzoekende partij geen nadeel heeft ondervonden, verliest de verwerende partij haar eigen wettelijke verplichtingen uit het oog. Wat betreft het vierde onderdeel en vijfde onderdeel verwijst de verzoekende partij naar het inleidende verzoekschrift.

Beoordeling

Eerste onderdeel

37. Artikel 62, tweede en derde lid van de wet betreffende de politie over het wegverkeer is te dezen toepasselijk noch relevant.

Artikel 17, § 1 van de ordonnantie van 25 maart 1999 bepaalt wat volgt:

“§ 1 Elke meting van de luchtverontreiniging of van de geluidshinder wordt opgenomen in een meetverslag dat de volgende gegevens bevat:

- 1° de meetmethode en -omstandigheden;
- 2° de beschrijving van het gebruikte meetmateriaal;

3° het plan van de omgeving met nauwkeurige aanduiding van de meetpunten;

4° de datum en het uur waarop de metingen werden verricht;

5° de duur van de metingen;

6° de identiteit van de aanwezige personen en in voorkomend geval, de verantwoording van de afwezigheid van de personen die krachtens artikel 15 aanwezig hadden moeten zijn;

7° het resultaat van de metingen.

De Regering kan de inhoud van het meetverslag aanvullen.”

Uit die bepaling blijkt niet dat er voor de registratie van het geluidshinder door een toestel steeds een personeelslid aanwezig moet zijn. Artikel 17, § 1, 6° van de ordonnantie bepaalt weliswaar dat het meetverslag gegevens moet bevatten over “de identiteit van de aanwezige personen en in voorkomend geval, de verantwoording van de afwezigheid van de personen die krachtens artikel 15 aanwezig hadden moeten zijn”, doch deze bepaling schrijft niet voor dat er effectief ook personen aanwezig moeten zijn bij de registratie. Zij houdt in dat, als er personen aanwezig zijn, daarvan melding moet worden gemaakt in het meetverslag.

Het eerste onderdeel van het middel is bijgevolg niet gegrond.

Tweede onderdeel

38. Artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999, zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 28 juni 2001 tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, luidt als volgt:

“De metingen van de luchtverontreiniging en van de geluidsbronnen en de monsterneming uit het oppervlaktewater, de openbare riolen, het grondwater, de bodem, de lucht en afvalstoffen of de monsterneming van bestanddelen van de fauna en de flora, worden voor zover mogelijk uitgevoerd in aanwezigheid van de persoon tegen wie de resultaten van de metingen of van de analyses aangevoerd kunnen worden.

Indien deze persoon niet kan worden geïdentificeerd of indien hij onbekend of afwezig is, worden de metingen voor zover mogelijk verricht in aanwezigheid van ofwel de persoon van wie de activiteit een controle rechtvaardigt, of van zijn werknemer of van de houder van de stoffen of voorwerpen die aan de monsterneming zijn onderworpen.

Indien bovengenoemde personen weigeren mee te werken, indien geen enkele van deze personen aanwezig is of indien het uitstellen van de meting

of monsterneming de bewijsvoering dreigt te benadelen, worden de metingen en de monsternemingen (voor zover mogelijk) verricht in aanwezigheid van een getuige die door het controlerende personeelslid wordt opgeroepen.

De aanwezigheid van de voornoemde getuige is niet vereist wanneer het personeelslid heeft aangetoond dat dit in de gegeven omstandigheden niet mogelijk is. Het personeelslid dient dit te motiveren.”

Artikel 17 van de ordonnantie van 25 maart 1999 bepaalt dat het meetverslag onder andere de volgende gegevens bevat:

“6° de identiteit van de aanwezige personen en in voorkomend geval de verantwoording van de afwezigheid van de personen die krachtens artikel 15 aanwezig hadden moeten zijn.”

Aangaande de afwezigheid van de getuigen wordt in het meetverslag bij de processen-verbaal, de volgende verantwoording gegeven:

“Het gaat om continue geluidsmetingen (24/24u) en de meetstations zijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verspreid. Bovendien is het, op het moment van de metingen zelf, onmogelijk te bepalen of een vliegtuig in overtreding is of niet, noch een vlucht te identificeren. Bijgevolg is het niet mogelijk om de vereiste getuige uit te nodigen om de metingen bij te wonen.”

Het geciteerde artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999 bepaalt dat de metingen “voor zover mogelijk” in aanwezigheid van een getuige worden verricht, wat er op wijst dat het hier niet om een absolute verplichting gaat. De woorden “voor zover mogelijk” werden ingevoegd door artikel 8 van de ordonnantie van 28 juni 2001. In de artikelsgewijze bespreking in de memorie van toelichting bij het ontwerp van ordonnantie tot wijziging van diverse bepalingen betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu (Gedr. St., Brusselse Hoofdstedelijke Raad, 2000-2001, nr. A-176/1, 3) , wordt met betrekking tot artikel 8 het volgende gesteld:

“Het feit dat er bij de metingen als uitgevoerd door de met het toezicht belaste personeelsleden geen getuige aanwezig is, is een gewoon verschijnsel wat de geluidsmetingen betreft omdat die metingen niet bij de uitbater worden verricht maar wel bij de klachtindiener die al te vaak een conflictsituatie met de uitbater beleeft (vaak ’s nachts). De verplichte aanwezigheid van de uitbater of een getuige bij de metingen dient dus te worden getemperd.”

Hieruit blijkt dat het de uitdrukkelijke bedoeling van de ordonnantiegever is geweest om, in het bijzonder bij geluidsmetingen, de verplichte aanwezigheid van de uitbater of een andere getuige te temperen.

In het licht van het voorgaande volstaat de in het meetverslag opgegeven motivering, en is er geen sprake van een schending van artikel 15 van de ordonnantie van 25 maart 1999.

Het middelonderdeel is niet gegrond.

Derde onderdeel

39. Artikel 11 van de ordonnantie van 25 maart 1999 luidt als volgt:

“De personeelsleden stellen de misdrijven vast in een proces-verbaal dat bewijswaarde heeft tot het bewijs van het tegendeel. Binnen tien dagen na de vaststelling van het misdrijf wordt een afschrift van het proces-verbaal bezorgd aan de vermoedelijke dader of aan de eigenaar van het goed waar het feit dat het hoofdbestanddeel van het misdrijf vormt gepleegd werd of waar het zijn oorsprong gevonden heeft.”

Krachtens deze bepaling hebben de processen-verbaal opgemaakt door de bevoegde personeelsleden bewijskracht tot het tegendeel bewezen is voor zover een afschrift ervan ter kennis wordt gebracht van de vermoedelijke dader binnen een termijn van tien dagen die een aanvang neemt de dag na de vaststelling van het misdrijf.

De voormelde termijn van tien dagen gaat slechts in vanaf de dag waarop de onderzoekers in staat zijn alle bestanddelen van de overtreding met zekerheid te kennen en er geen twijfel meer blijft bestaan omtrent de identiteit van de overtreder.

De verzoekende partij kan derhalve niet worden gevolgd in haar stelling dat de termijn in artikel 11 van de ordonnantie van 25 maart 1999 begint te lopen vanaf “de dag waarop de registratie van de betwiste geluidsmeting wordt verricht”. Het middelonderdeel mist aldus juridische grondslag.

Het middelonderdeel wordt afgewezen.

Vierde onderdeel

40. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de verzoekende partij kennis had van alle documenten waarop de bestreden beslissing is gesteund. De processen-verbaal werden aan de verzoekende partij betekend. De verzoekende partij kreeg ook kennis van de beslissing van de procureur des Konings dat hij geen strafrechtelijke vervolging zou instellen, van het BIM en van het Milieucollege. De verzoekende partij heeft in haar administratief beroep tegen de beslissing van het BIM niet voorgehouden dat zij geen kennis zou hebben gehad van het geheel van de gegevens van het administratief dossier.

Het middelonderdeel is niet gegrond.

Vijfde onderdeel

41. Het bestreden besluit verwijst naar het administratief dossier en in het bijzonder naar de processen-verbaal, het bericht van niet vervolging door het parket, de brief waarin de verzoekende partij wordt uitgenodigd zich te verdedigen, de beslissing van de leidende ambtenaar van het BIM waarmee een administratieve geldboete wordt opgelegd en het beroepschrift van de verzoekende partij.

Het middelonderdeel mist aldus feitelijke grondslag.

42. Het vijfde middel wordt verworpen.

E. Zesde middel

Standpunt van de partijen

43. Een zesde middel is afgeleid uit de “schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen; schending van de materiële motiveringsverplichting (onjuist, onvoldoende en tegenstrijdig); schending van de algemene beginselen

van behoorlijk bestuur, met name het beginsel van het gewettigd vertrouwen; manifeste beoordelingsfout en van machtsoverschrijding”.

In een eerste onderdeel van het middel doet de verzoekende partij gelden dat de bestreden beslissing werd genomen op basis van ontoereikende en onjuiste motieven. De argumentatie die de verzoekende partij had naar voor gebracht in verband met de schending van de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid werd in de bestreden beslissing niet op een afdoende wijze beantwoord. Het is niet aangetoond dat elk van de betrokken organen waarbij beroep mogelijk is op zichzelf volle rechtsmacht geniet en ieder op zichzelf voldoet aan de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Er werd ook geen geldige motivering gegeven voor de verwerping van het argument dat de aan de verzoekende partij verweten feiten door de wet niet als misdrijf worden gekwalificeerd en dat het legaliteitsbeginsel van misdrijven en straffen verbiedt om deze verweten feiten onrechtstreeks als misdrijven te beschouwen. De bestreden beslissing geeft tevens geen geldige motivering waarom de argumenten afgeleid uit de schending van de substantiële vormvereisten voorzien door de artikelen 15, § 1 en 17 van de ordonnantie van 25 maart 1999 worden verworpen. In de bestreden beslissing worden ook geen elementen aangebracht waaruit blijkt dat de behandelde inbreuken en de identiteit van de dader voldoende zijn vastgesteld.

In het tweede onderdeel van het middel doet de verzoekende partij gelden dat het voor haar onmogelijk is om te bepalen welk gedrag zij moet aannemen om te voldoen aan de geluidsnormen die zijn vastgesteld in het besluit van 27 mei 1999. Dit hangt af van variabelen onafhankelijk van haar wil of de wil van haar piloten. De verzoekende partij handelde onder dwang van bepalingen van de Belgische Staat en de instructies van BIAC en Belgocontrol. In een uitspraak van het hof van beroep van Brussel van 9 juni 2005 werd geoordeeld dat de luchtvaartmaatschappijen de materiële daders van de aangeklaagde schendingen zijn, maar deze schendingen zouden zich niet hebben voorgedaan zonder de dwingende instructies van de Federale Staat enerzijds, en van de richtlijnen van BIAC en Belgocontrol anderzijds. De bestreden beslissing is in flagrante tegenspraak met wat het BIM en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest hebben voorgehouden in de procedure tot staking van de geluidshinder

veroorzaakt door de luchtvaartmaatschappijen. De verwerende partij had deze contradictie in de bestreden beslissing alleszins moeten verantwoorden. Bovendien worden de argumenten van de verzoekende partij in verband met het bestaan van rechtvaardigingsgronden op een niet-adequate wijze verworpen.

44. In de memorie van antwoord verwijst de verwerende partij aangaande het eerste onderdeel van het middel naar wat zij reeds eerder argumenteerde. Er is voldaan aan de formele motiveringsplicht, want de verzoekende partij was op de hoogte van de motieven van de bestreden beslissing. De verzoekende partij eist een motivering van de motivering, doch dat is niet vereist.

Wat betreft het tweede onderdeel van het middel betoogt de verwerende partij dat het hof van beroep van Brussel inderdaad oordeelde dat het spreidingsplan inbreuken veroorzaakte tegen de Brusselse wetgeving, maar dat het hof van beroep eveneens tot de wettigheid van het besluit van 27 mei 1999 heeft besloten. Het besluit is volgens het hof van beroep van Brussel geenszins de oorzaak van het probleem en is dan ook evenredig met het door haar nagestreefde doel. De verwerende partij verwijst eveneens naar het arrest nr. 158.547 van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin werd geoordeeld dat het besluit het proportionaliteitsbeginsel respecteert. Nu werd vastgesteld dat het besluit wel degelijk wettig is, moet de ingeroepen rechtvaardigingsgrond tegen het besluit worden verworpen. Bovendien heeft de verwerende partij nooit beweerd dat de door de Federale overheid, BIAC en Belgocontrol opgelegde instructies een schending van het besluit van 27 mei 1999 rechtvaardigen. Vervolgens merkt de verwerende partij op dat de ingeroepen miskennis van een rechtvaardigingsgrond, zoals bedoeld in artikel 70 van het Strafwetboek, kennelijk niet toepasselijk is in onderhavige zaak. De verzoekende partij toont immers geen tegennorm aan die de gestelde gedraging kan rechtvaardigen. Ten slotte wijst de verwerende partij erop dat er geen causaal verband bestaat tussen het volgen van de vluchtroute en het begaan van de overtredingen, nu nagenoeg 94% van alle vluchten de geluidsnormen respecteert.

45. In de memorie van wederantwoord betoogt de verzoekende partij aangaande het tweede onderdeel van het middel dat “de bewering van verweerster dat het Hof van Beroep tot de wettigheid van (het) Brussels Besluit besloten heeft, niet met het gezag van gewijsde is bekleed”, nu tegen dit arrest cassatieberoep werd aangetekend. De verzoekende partij was overigens geen partij in het genoemde geding voor het hof van beroep. Bovendien bestaat er reeds tegengestelde rechtspraak van latere datum, met name het arrest van 21 maart 2006 van het hof van beroep van Brussel. Voorts stelt de verzoekende partij dat de rechtvaardigingsgrond van artikel 70 van het Strafwetboek in casu wel degelijk van toepassing is en er wel degelijk sprake is van een tegennorm, nu zij dient op te stijgen en te landen met strikte naleving van alle geldende nationale, Europese en internationale regels. Ten slotte stelt de verzoekende partij dat het zeer “simplistisch” is om uit het argument dat 94% van alle vluchten de geluidsnormen wel respecteert, af te leiden dat de geluidsnormen wel degelijk kunnen worden gerespecteerd.

46. In de laatste memorie wijst de verzoekende partij op het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 van het Grondwettelijk Hof waarin expliciet wordt gesteld: “niets verhindert de persoon aan wie een administratieve sanctie kan worden opgelegd bij de administratieve overheid te doen gelden dat de betrokken gedraging hem niet kan worden verweten”. Ze doet gelden dat het overschrijden van de geluidsnormen een direct gevolg is van de bindende orders om bepaalde luchtroutes over of langs het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te volgen. De enige optie waarover de verzoekende partij beschikt om het geluid te verminderen, met name een routewijziging, is gelet op deze orders onmogelijk. Haar toestellen voldoen aan de modernste technische normen en vereisten en beschikken over alle nodige toelatingen om op de nationale luchthaven te vliegen. Desondanks is het voor de verzoekende partij onmogelijk om aan de geluidsnormen te beantwoorden indien zij een luchtroute over of langs het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest krijgt toegewezen. Doordat het Milieucollege heeft nagelaten op een adequate wijze haar beslissing te motiveren waarom het bestaan van rechtvaardigingsgronden in hoofde van de verzoekende partij worden

verworpen, meent de verzoekende partij dat de bestreden beslissing de aangehaalde wettelijke bepaling schendt.

Beoordeling

Eerste onderdeel

47. De verzoekende partij betwist niet dat het bestreden besluit formeel is gemotiveerd. De verzoekende partij betwist wel dat deze motivering in de bestreden akte afdoende is in de zin van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen. Hieraan is voldaan wanneer de administratieve geldboete duidelijk de met de geluidsnormen verband houdende redenen (inbreuken) vermeldt waarop het bevoegde bestuur zijn beslissing steunt en waaruit blijkt dat het is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, dat het die correct heeft beoordeeld en dat het op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

48. Wat betreft de door de verzoekende partij aangehaalde argumentatie in verband met de schending van het onafhankelijkheids- en onpartijdigheidsbeginsel, wordt in de bestreden beslissing in essentie overwogen wat volgt:

“Overwegende dat de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid worden gewaarborgd door de besluitvormingsprocedure als geheel ; dat er tegen de beboe(t)ingsbeslissingen van het B.I.M. voorzien is in een beroepsmogelijkheid bij het Milieucollege en dat de beslissingen van het college op hun beurt kunnen worden voorgelegd aan de Raad van State ; dat, bijkomend, (de verzoekende partij) niet aantoonde waarom het Milieucollege als beroepscollege niet onafhankelijk en onpartijdig zou oordelen.”

Met die overwegingen werd op een afdoende wijze tegemoet gekomen aan de bezwaren die de verzoekende partij had geopperd in verband met de vereisten van onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Die overwegingen zijn inhoudelijk en juridisch correct zoals blijkt uit de bespreking hiervoor van het tweede en derde middel.

49. Verder in het middel voert de verzoekende partij aan dat er ook geen geldige motivering werd gegeven voor de verwerping van het argument dat de aan de verzoekende partij verweten feiten door de wet niet als misdrijf worden gekwalificeerd en dat het legaliteitsbeginsel van misdrijven en straffen verbiedt om deze verweten feiten onrechtstreeks als misdrijven te beschouwen. Dit argument wordt in de bestreden beslissing als volgt verworpen:

“Overwegende dat (de verzoekende partij) ten onrechte stelt dat de opgelegde boete een schending inhoudt van het legaliteitsbeginsel van misdrijven en straffen omdat ze de overschrijding van de normen bestraft die worden bepaald in het besluit van 27 mei 1999, daar waar artikel 33 van de Ordonnantie 1999 het feit van het veroorzaken of laten voortduren van ‘geluidshinder (...) die de door de regering gestelde normen overschrijdt’ als een misdrijf kenmerkt; dat uit het samenlezen van de betrokken bepalingen immers blijkt dat precies de overschrijding van de bepaalde normen de geluidshinder uitmaakt die als misdrijf geldt”.

Ook deze overweging is juridisch en inhoudelijk correct, zodat op een afdoende manier wordt tegemoetgekomen aan de opmerkingen van de verzoekende partij. Hierbij kan tevens worden verwezen naar de bespreking van het vierde middel.

50. In zoverre de verzoekende partij de motivering in het bestreden besluit bekritiseert waarin wordt gesteld dat de processen-verbaal niet nietig zijn wegens schending van de artikelen 15 en 17, § 1, 6° van de ordonnantie van 25 maart 1999, kan worden verwezen naar de bespreking van het eerste en tweede onderdeel van het vijfde middel, waarbij werd vastgesteld dat er geen sprake is van een schending van de bedoelde artikelen.

51. Aan de hand van de processen-verbaal waarnaar de bestreden beslissing verwijst en die aan de verzoekende partij wel bekend zijn, zijn de gesanctioneerde inbreuken en de identiteit van de dader in de bestreden akte op afdoende wijze vastgesteld.

Het eerste onderdeel van het middel is ongegrond.

Tweede onderdeel

52. Wat betreft het tweede onderdeel van het middel, dat slechts ontvankelijk is in zoverre het betrekking heeft op de bestreden beslissing van het Milieucollege van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, dient vooreerst verwezen te worden naar het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 44/2011 van 30 maart 2011 dat betrekking heeft op de ordonnantie van 25 maart 1999. In dit arrest overwoog het Grondwettelijk Hof, wat betreft de toepassing van de schulditsluitingsgrond uit artikel 71 van het Strafwetboek in het kader van de procedure tot het opleggen van administratieve geldboetes bij geluidshinder het volgende:

“B.37. In een vierde onderdeel van de vierde prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over het feit dat het, in het kader van de procedure van administratieve geldboete die in de in het geding zijnde ordonnantie wordt beoogd, onmogelijk zou zijn om het voordeel van de onweerstaanbare dwang en de onoverkomelijke dwaling aan te voeren.

B.38. Die voormelde schulditsluitingsgronden verwijzen naar de toepassing van artikel 71 van het Strafwetboek.

De strafrechtelijke aard van een administratieve geldboete in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, brengt weliswaar mee dat de waarborgen van die bepaling in acht moeten worden genomen, maar heeft niet tot gevolg dat die geldboete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn en, bijgevolg, dat artikel 71 van het Strafwetboek erop van toepassing zou zijn of zou moeten zijn.

B.39. Niets verhindert de persoon aan wie een administratieve sanctie kan worden opgelegd bij de administratieve overheid te doen gelden dat de betrokken gedraging hem niet kan worden verweten.

B.40. Het vierde onderdeel van de vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord”.

Aldus oordeelt het Grondwettelijk Hof dat de strafrechtelijke aard van een administratieve geldboete in de zin van artikel 6 EVRM niet tot gevolg heeft dat die geldboete in de Belgische wetgeving van strafrechtelijke aard zou zijn. Hieruit volgt dat artikel 70 van het Strafwetboek niet van toepassing is. De verzoekende partij werpt in haar laatste memorie terecht op dat het Grondwettelijk Hof in dit arrest tevens heeft gesteld dat niets de persoon aan wie een administratieve sanctie kan worden opgelegd, verhindert bij de administratieve overheid te doen gelden dat de betrokken gedraging hem niet kan worden verweten. Met betrekking tot de door de verzoekende partij in dit opzicht

opgeworpen argumentatie, wordt in het bestreden besluit onder meer het volgende overwogen:

“Overwegende dat het besluit van 27 mei 1999 immissienormen invoert, een soort normen waarbij de band tussen oorzaak en gevolg per definitie een marge aan onberekenbare factoren inhoudt; dat (de verzoekende partij) niet aantoont dat het in de onmogelijkheid verkeerde de gestelde normen na te leven; dat, zoals ook het Hof van Beroep van Brussel in zijn arrest van 9 juni 2005 opmerkte, vastgesteld moet worden dat vele op de luchthaven vliegende vliegtuigen de gewestelijke geluidsnormen wel naleven; dat er voorts op dient gewezen te worden dat de door (de verzoekende partij) gepleegde inbreuken uitermate talrijk zijn en zonder uitzondering belangrijke normoverschrijdingen betreffen, m.n. van 6dB(A) of meer; dat het besluit van 27 mei 1999 uitdrukkelijk bepaalt dat de normen gelden ongeacht de weersomstandigheden.”

De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de voormelde motivering niet kan volstaan. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, diende het Milieucollege de bestreden beslissing niet te verantwoorden in het licht van enige stellingname van het BIM en van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest in een procedure tot staking van geluidshinder veroorzaakt door de luchtvaartmaatschappijen.

Bovendien geldt de vaststelling dat de omstandigheid dat het toepassen van het besluit van 27 mei 1999 (onder meer artikel 2) de medewerking impliceert van verscheidene instanties (de Federale Staat, Belgocontrol, de luchtvaartmaatschappijen of BIAC), die overleg kunnen plegen met het oog op het vaststellen van die maatregelen, niet kan leiden tot het besluit dat zulks onmogelijk is. Hetzelfde geldt voor de rol van de weersgesteldheden (richting waaruit de wind waait, bewolkingsgraad of vochtigheidsgraad), aangezien niet is aangetoond dat het technisch onmogelijk zou zijn om zich daaraan op een andere wijze aan te passen dan door het schrappen van alle vluchten, bijvoorbeeld door het nemen van maatregelen ter beperking van de geluidshinder die het mogelijk maken de normen na te leven ongeacht de weersgesteldheden die zich kunnen voordoen. Evenmin levert de vaststelling dat een bepaald aantal vluchten leidt tot overschrijding van de geluidsnormen op zich het bewijs dat het technisch onmogelijk is die normen na te leven.

Het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

53. Het zesde middel wordt verworpen.

F. Zevende middel

Standpunt van de partijen

54. De verzoekende partij leidt een zevende middel af uit de “schending van de artikelen 23 van de Grondwet, van de vrijheid van handel en nijverheid, van het legaliteitsbeginsel, van de artikelen 6 § 1,3 – 6.VI § 2.2° - 6 § 1 X.7° - 6 § 3.4° en 6° - 6 § 4.1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980; schending van het gelijkheidsbeginsel”.

De verzoekende partij voert in het eerste onderdeel van het middel aan dat de verwerende partij de uitoefening van haar grondwettelijke rechten verhindert. De verzoekende partij verwijst naar artikel 23 van de Grondwet en meer bepaald naar het daarin vervatte legaliteitsbeginsel en somt enkele bepalingen van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen op die haar recht op handel en nijverheid erkennen. Ze stelt dat wanneer “de bestreden beslissing” in al haar consequenties wordt doorgevoerd, het voor haar de facto onmogelijk is haar nijverheid verder uit te voeren. De verzoekende partij vliegt immers met de meest moderne vliegtuigen die aan de Europese normen voldoen, maar overtreedt toch buiten haar wil om de Brusselse geluidsnormen. Daarenboven maken de geluidsnormen een inbreuk uit op “de verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes”. Deze verordening geeft aan elke Europese luchtvaartmaatschappij het recht om vrij haar vervoersrechten uit te oefenen. Deze vervoersrechten mogen enkel in uitzonderlijke omstandigheden worden beperkt en enkel in de gevallen voorzien in de verordening. De verzoekende partij citeert deze uitzonderingen zoals voorzien in artikel 8, § 2 en 9 van de verordening. Er werd niet voldaan aan de voorwaarden die de toepassing van de uitzonderingen vereist. De verzoekende partij besluit dat de bestreden beslissing “dan ook wettelijk niet onderbouwd (is) nu ze een boete oplegt op basis van een besluit (van 27 mei 1999) dat geen enkele uitwerking kan hebben”.

In een tweede onderdeel van het middel betoogt de verzoekende partij in essentie dat de richtlijn 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2002 betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap (hierna: de richtlijn 2002/30/EG) wordt miskend doordat de door de bestreden beslissing opgelegde administratieve geldboetes exploitatiebeperkend zijn. Het besluit van 27 mei 1999, op basis waarvan de boetes werden opgelegd, is in strijd met de bepalingen van de richtlijn 2002/30/EG. Voorts stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing een “ongeoorloofd onevenwicht” instelt tussen de luchthaven Brussel-Nationaal en de andere Belgische en Europese luchthavens. Dit is volgens de verzoekende partij niet alleen in strijd met het gelijkheidsbeginsel, maar ondergraaft tevens de federale bevoegdheid met betrekking tot de uitbating van de luchthaven Brussel-Nationaal en gaat in tegen de mededingingswetten die “van Europese Openbare Orde” zijn.

55. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij dat heel wat luchtvaartmaatschappijen voor de Raad van State de onmogelijkheid om de Brusselse wetgeving na te leven hebben opgeworpen, zonder deze mogelijkheid evenwel in concreto aan te tonen. Het hof van beroep te Brussel heeft overigens reeds vastgesteld dat het merendeel van de vliegtuigen het besluit van 27 mei 1999 wel degelijk naleven. De verwerende partij verwijst naar het arrest nr. 158.548 van 9 mei 2006 van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin werd vastgesteld dat het besluit van 27 mei 1999 niet tot gevolg heeft dat het de betrokken luchtvaartmaatschappijen belet hun handelsactiviteit uit te oefenen. Voorts stelt de verwerende partij dat de geluidsnormen geen miskenning van “de verordening nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes” uitmaken, omdat men zich kan beroepen op hetgeen wordt bepaald in artikel 3, § 1 en artikel 8, § 2 van deze verordening. Er is geen verplichting om de maatregel vooraf aan het oordeel van de Europese Commissie te onderwerpen. De verwerende partij verwijst voorts naar een beschikking van de Commissie uit

1998 inzake Karlstad, waaruit ze afleidt dat het Brusselse besluit geenszins de verordening nr. 2408/92 schendt. De verwerende partij verwijst in dit verband tevens naar het voormelde arrest nr. 158.548 en naar het arrest van het hof van beroep van Brussel van 9 juni 2005.

Wat betreft het tweede onderdeel van het middel voert de verwerende partij aan dat de richtlijn 2002/30/EG technische normen vastlegt, terwijl het besluit van 27 mei 1999 geen betrekking heeft op technische normen (productnormen). Het Brusselse besluit vestigt enkel normen ter bescherming van het leefmilieu, zodat de verplichtingen opgelegd door de richtlijn 2002/30/EG niet van toepassing zijn. Tot slot verwijst de verwerende partij nogmaals naar het voormelde arrest nr. 158.548 van de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

56. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij dat het aan de verwerende partij is om aan te tonen dat de Brusselse wetgeving redelijk is en kan worden nageleefd. Wat betreft de schending van de verordening nr. 2408/92, wenst de verwerende partij enkel artikel 8 van de verordening te lezen. De verzoekende partij heeft in haar verzoekschrift echter aangetoond dat de rechten van artikel 8 worden begrensd door de voorwaarden van artikel 9. De verzoekende partij zet de voorwaarden van artikel 9 van de verordening nogmaals nader uiteen.

Beoordeling

57. Met het middel levert de verzoekende partij in wezen kritiek op het besluit van 27 mei 1999 dat de geluidsnormen voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest oplegt.

Eerste onderdeel

58. Met betrekking tot de aangevoerde schending van artikel 23 van de Grondwet, kan worden verwezen naar het arrest nr. 199.465 van 13 januari 2010, waarin de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak van

de Raad van State de volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof heeft gesteld:

“Schendt artikel 9 van de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving artikel 23 van de Grondwet afzonderlijk genomen en in samenhang gelezen met de vrijheid van handel en onderneming doordat het de regering machtigt om elementen zoals de geluidsnormen te bepalen?”

Bij arrest nr. 151/2010 van 22 december 2010 heeft het Grondwettelijk Hof voor recht gezegd wat volgt:

“Artikel 9 van de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen geluidshinder in een stedelijke omgeving schendt noch artikel 23 van de Grondwet, noch het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid.”

De aangevoerde schending van artikel 23 van de Grondwet en het beginsel van de vrijheid van handel en nijverheid kan dan ook niet worden aangenomen.

59. Artikel 3, lid 1 van verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes bepaalt dat “met inachtneming van deze verordening (...) door de betrokken Lid-Staat (Lid-Staten) aan communautaire luchtvaartmaatschappijen (wordt) toegestaan om vervoersrechten op routes in de Gemeenschap uit te oefenen”. In artikel 8, lid 2 van dezelfde verordening wordt evenwel gesteld dat “de uitoefening van vervoersrechten (...) onderworpen (is) aan de bekendgemaakte communautaire, nationale, regionale of plaatselijke voorschriften betreffende de veiligheid, de bescherming van het milieu en de toewijzing van ‘slots’”.

Door het opleggen van bepaalde geluidsnormen aan de grond die moeten worden nageleefd tijdens het overvliegen van het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest op bepaalde uren en plaatsen, staat het betrokken besluit er niet aan in de weg dat de vliegtuigen de luchthaven Brussel-Nationaal aandoen zonder schending van richtlijn 92/14/EG. Dienaangaande kan ten overvloede worden verwezen naar de volgende passage uit de beschikking nr. 98/523/EG van 22 juli 1998 van de Commissie:

“(38) Hoewel Richtlijn 92/14/EEG als een op volledige harmonisatie gerichte maatregel de lidstaten de verplichting oplegt toe te staan dat vliegtuigen die voldoen aan de eisen van artikel 2, lid 1, onder b), daarvan tot 1 april 2002 in bedrijf blijven, bevat het echter geen nadere voorschriften waaraan een dergelijke toestemming en bijgevolg ook eventuele beperkingen daarop moeten voldoen. Bijgevolg kunnen de lidstaten bepaalde beperkende operationele maatregelen toepassen, mits deze maatregelen in overeenstemming zijn met de bepalingen en procedures van Verordening (EEG) nr. 2408/92 en, in het onderhavige geval, beantwoorden aan de principes aan de hand waarvan artikel 8, lid 2, van die verordening moet worden geïnterpreteerd, zoals vermeld in de punten 23 en 24.”

Hieruit volgt dat het aangehaalde Europees gemeenschapsrecht niet wordt geschonden door het besluit van 27 mei 1999. De door de verzoekende partij nog opgeworpen problematiek inzake artikel 9 van de verordening dient dan ook niet meer te worden onderzocht.

60. Het eerste onderdeel van het middel is ongegrond.

Tweede onderdeel

61. Artikel 4, 5 en 6 van de richtlijn 2002/30/EG luidt als volgt:

“Art. 4

Algemene regels voor beheer van vliegtuiggeluid

1. De lidstaten volgen voor de geluidsproblematiek van luchthavens op hun grondgebied een evenwichtige aanpak. Daarbij kunnen zij als maatregelen voor het beheer van vliegtuiggeluid ook economische stimulansen overwegen.

2. Bij het overwegen van exploitatiebeperkingen houden de bevoegde instanties rekening met de te verwachten kosten en baten van de diverse ter beschikking staande maatregelen, alsook met de specifieke kenmerken van de betrokken luchthaven.

3. De krachtens deze richtlijn genomen maatregelen of combinaties van maatregelen mogen niet restrictiever zijn dan noodzakelijk is om de voor een specifieke luchthaven vastgestelde milieudoelstelling te halen. Zij mogen evenmin discriminerend zijn op grond van de nationaliteit of identiteit van luchtvaartmaatschappijen of vliegtuigfabrikanten.

4. Geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen worden vastgelegd op basis van het geluidsniveau van het vliegtuig zoals vastgesteld volgens de certificeringsprocedure van bijlage 16 bij het Verdrag inzake de Internationale burgerluchtvaart, boekdeel I, derde uitgave (juli 1993).

Art. 5

Evaluatieregels

1. Bij de besluitvorming inzake exploitatiebeperkingen wordt rekening gehouden met de in bijlage II gespecificeerde informatie, voorzover dat voor de betrokken exploitatiebeperkingen en de kenmerken van de luchthaven passend en mogelijk is.

2. Wanneer luchthavenprojecten worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling zoals bedoeld in Richtlijn 85/337/EEG wordt de overeenkomstig die richtlijn uitgevoerde beoordeling als in overeenstemming met het bepaalde in lid 1 beschouwd, mits bij de beoordeling zoveel mogelijk rekening is gehouden met de in bijlage II bij deze richtlijn vermelde specifieke informatie.

Art. 6

Regels voor de invoering van op de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen gerichte exploitatiebeperkingen

1. Indien uit de evaluatie van alle beschikbare maatregelen, uitgevoerd overeenkomstig de voorschriften van artikel 5 en, nadat eerst partiële exploitatiebeperkingen in overweging zijn genomen, blijkt dat voor de realisering van de doelstellingen van deze richtlijn de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen gerichte exploitatiebeperkingen moet worden ingevoerd, gelden in plaats van de procedure van artikel 9 van Verordening (EEG) nr. 2408/92 de volgende regels ten aanzien van de betrokken luchthaven:

a) zes maanden na de afronding van de evaluatie en het besluit over de invoering van een exploitatiebeperking, mogen op de betrokken luchthaven geen door marginaal conforme vliegtuigen te verrichten diensten worden toegestaan, boven die welke in de overeenkomstige periode van het vorige jaar werden verricht;

b) minimaal zes maanden daarna kan van elke exploitant van luchtvaartuigen worden verlangd dat hij het aantal vliegbewegingen met marginaal conforme vliegtuigen uit zijn vloot vermindert in een jaarlijks tempo van maximaal 20 % van het aanvankelijke totale aantal van deze vliegbewegingen.

2. Met inachtneming van de in artikel 5 opgenomen evaluatieregels kunnen de in bijlage I vermelde grootstedelijke luchthavens maatregelen treffen die stringenter zijn wat betreft de definitie van marginaal conforme vliegtuigen, mits deze maatregelen niet van invloed zijn op civiele subsonische straalvliegtuigen die, hetzij op grond van de oorspronkelijke certificering, hetzij na hercertificering voldoen aan de geluidsnormen van boekdeel 1, deel II, Hoofdstuk 4, van bijlage 16 bij het verdrag inzake de Internationale burgerluchtvaart.”

Artikel 2, e) van dezelfde richtlijn omschrijft “exploitatiebeperkingen” als:

“met de geluidssituatie samenhangende maatregelen waarbij de toegang van civiele subsonische straalvliegtuigen tot een luchthaven wordt beperkt of teruggebracht. Daaronder vallen exploitatiebeperkingen die gericht zijn op de uitdienstneming van marginaal conforme vliegtuigen op specifieke luchthavens, alsook partiële exploitatiebeperkingen, die de exploitatie van civiele subsonische straalvliegtuigen in bepaalde tijdsperiodes inperken.”

62. Het besluit van 27 mei 1999 legt bepaalde geluidsnormen die niet mogen worden overschreden, op voor drie onderscheiden gebieden in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest. Deze geluidsnormen zijn in de eerste plaats normen ter bescherming van het leefmilieu, en geen normen inzake het luchtverkeer of inzake het beheer van luchthavens. Gelet op de beschikbare pistes op de luchthaven van Zaventem die zich buiten het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bevindt, is het onvermijdelijk dat vliegtuigen die vanaf of op bepaalde van deze pistes opstijgen of landen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest overvliegen.

63. Het Europees Hof van Justitie heeft met het arrest in de zaak C-120/10 van 8 september 2011 een antwoord gegeven op de prejudiciële vragen die door de Raad van State werden gesteld in het arrest nr. 201.373 van 26 februari 2010. Het Hof van Justitie overweegt onder meer wat volgt:

“Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

22 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het in artikel 2, sub e, van richtlijn 2002/30 bedoelde begrip ‘exploitatiebeperkingen’ aldus moet worden uitgelegd dat daaronder regels vallen die limieten vastleggen voor het geluidsniveau, gemeten aan de grond, dat tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moet worden gerespecteerd, bij overschrijding waarvan de inbreukmaker een sanctie kan worden opgelegd.

23 Ter beantwoording van deze vraag moet erop worden gewezen dat blijkens punt 7 van de considerans ervan richtlijn 2002/30 de vaststelling beoogt van ‘een gemeenschappelijk kader dat voorziet in regels en procedures voor de invoering van exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap, als onderdeel van een evenwichtige aanpak van het geluidsbeheer’.

24 Dienaangaande bepaalt punt 10 van de considerans van deze richtlijn dat de evenwichtige aanpak een beleidsaanpak ter bestrijding van vliegtuiglawaai vormt die onder meer voorziet in internationale adviezen voor de invoering van exploitatiebeperkingen voor individuele luchthavens. Het begrip ‘evenwichtige aanpak’, dat is gedefinieerd in de op de 33^e algemene vergadering van de ICAO goedgekeurde resolutie A33/7, omvat vier essentiële elementen en vereist een zorgvuldige evaluatie van alle opties voor geluidsbestrijding, inclusief beperking van het vliegtuiglawaai bij de bron, maatregelen in de sfeer van ruimtelijke ordening, operationele procedures voor lawaai bestrijding en exploitatiebeperkingen, onverminderd de desbetreffende wettelijke verplichtingen, de bestaande overeenkomsten, de thans geldende wetgeving en het gevestigde beleid (...).

25 Bijgevolg zijn exploitatiebeperkingen slechts aanvaardbaar wanneer alle andere maatregelen voor geluidsbeheer ontoereikend zijn ter bereiking van de in artikel 1 van richtlijn 2002/30 genoemde doelstellingen.

26 Artikel 2, sub e, van richtlijn 2002/30, waarin ‘exploitatiebeperkingen’ worden omschreven als met de geluidssituatie samenhangende maatregelen waarbij de toegang van civiele subsonische straalvliegtuigen tot een luchthaven wordt beperkt, bepaalt in dit verband dat er sprake kan zijn van partiële beperkingen, die de exploitatie van civiele subsonische straalvliegtuigen in bepaalde tijdsperiodes inperken, dan wel van beperkingen die de exploitatie van marginaal conforme vliegtuigen op specifieke luchthavens volledig verbieden.

27 Deze gradatie wordt overigens bevestigd door artikel 6, lid 1, van deze richtlijn, op grond waarvan alleen dan op de uitdienstneming van vliegtuigen gerichte exploitatiebeperkingen kunnen worden vastgesteld wanneer alle mogelijke maatregelen, met inbegrip van partiële exploitatiebeperkingen, ontoereikend zijn ter bereiking van de doelstellingen van richtlijn 2002/30.

28 Zoals de advocaat-generaal in punt 48 van zijn conclusie opmerkt, houden exploitatiebeperkingen in de zin van artikel 2, sub e, van deze richtlijn bijgevolg een volledig of gedeeltelijk toegangsverbod tot de betrokken luchthaven in.

29 Een milieuregeling als aan de orde in het hoofdgeding, die grenswaarden stelt voor geluidsoverlast, gemeten aan de grond, die tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moeten worden gerespecteerd, vormt echter als zodanig geen toegangsverbod tot de betrokken luchthaven.

30 Overigens maakt de toepassing van een methode waarbij het door een vliegtuig tijdens de vlucht geproduceerde geluid aan de grond wordt gemeten, deel uit van een evenwichtige aanpak, als vermeld in de punten 23 en 24 van het onderhavige arrest, aangezien zij meer gegevens kan opleveren waardoor de in samenloop komende belangen van de door de geluidshinder getroffen personen, de economische actoren die de vliegtuigen exploiteren en de samenleving als geheel met elkaar kunnen worden verzoend.

31 Het is echter niet uitgesloten dat deze regelingen vanwege de relevante economische, technische en juridische omstandigheden waarvan zij deel uitmaken dezelfde werking kunnen hebben als een toegangsverbod.

32 Indien de in deze regelingen vastgelegde limieten zo strikt zijn dat zij vliegtuigexploitanten ertoe verplichten af te zien van de uitoefening van hun economische activiteit, zouden deze regelingen immers moeten worden beschouwd als toegangsverboden en dus ‘exploitatiebeperkingen’ in de zin van artikel 2, sub e, van deze richtlijn vormen.

33 In het hoofdgeding staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest genomen maatregelen dergelijke gevolgen hebben.

34 Bijgevolg moet op de eerste prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 2, sub e, van richtlijn 2002/30 aldus moet worden uitgelegd dat een ‘exploitatiebeperking’ een volledig of tijdelijk verbod is dat de toegang van civiele subsonische straalvliegtuigen tot een luchthaven van een lidstaat van de Europese Unie verbiedt. Een nationale

milieuregeling die grenswaarden stelt voor geluidsoverlast, gemeten aan de grond, die tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moeten worden gerespecteerd, vormt bijgevolg als zodanig geen ‘exploitatiebeperking’ in de zin van deze bepaling, tenzij zij vanwege de relevante economische, technische en juridische omstandigheden dezelfde werking kan hebben als een toegangsverbod tot de luchthaven.

Tweede tot en met vierde vraag

35 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, behoeven de overige prejudiciële vragen niet te worden beantwoord.

(...)

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 2, sub e, van richtlijn 2002/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2002 betreffende de vaststelling van regels en procedures met betrekking tot de invoering van geluidgerelateerde exploitatiebeperkingen op luchthavens in de Gemeenschap, moet aldus worden uitgelegd dat een ‘exploitatiebeperking’ een volledig of tijdelijk verbod is dat de toegang van civiele subsonische straalvliegtuigen tot een luchthaven van een lidstaat van de Europese Unie verbiedt. Een nationale milieuregeling die grenswaarden stelt voor geluidsoverlast, gemeten aan de grond, die tijdens vluchten boven gebieden die dicht bij de luchthaven liggen moeten worden gerespecteerd, vormt bijgevolg als zodanig geen ‘exploitatiebeperking’ in de zin van deze bepaling, tenzij zij vanwege de relevante economische, technische en juridische omstandigheden dezelfde werking kan hebben als een toegangsverbod tot de luchthaven.”

64. Hieruit volgt dat een nationale regeling die grenswaarden stelt voor geluidsoverlast in principe geen “exploitatiebeperking” in de zin van richtlijn 2002/30 is, tenzij zij vanwege de relevante economische, technische en juridische omstandigheden dezelfde werking kan hebben als een toegangsverbod tot de luchthaven. De Raad van State is desgevraagd bevoegd om na te gaan of de betrokken regeling voor gevolg heeft dat zij de verzoekende partij ertoe verplicht af te zien van de uitoefening van haar economische activiteit doordat zij dezelfde werking zou hebben als een toegangsverbod.

65. In het arrest nr. 217.243 van 16 januari 2012 oordeelde de Raad van State reeds dat de reglementering van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest niet dezelfde werking heeft als een toegangsverbod tot de luchthaven. Er is geen reden om het thans anders te zien.

66. In zoverre de verzoekende partij aanvoert dat de Brusselse wetgeving een “ongeoorloofd onevenwicht” instelt tussen de luchthaven Brussel-

Nationaal en de andere luchthavens, en de bevoegdheid van de federale wetgever ondergraaft, dient te worden opgemerkt dat het besluit van 27 mei 1999 niet de exploitatie van de luchthaven Brussel-Nationaal regelt noch verband houdt met het opstijgen van of het landen op deze luchthaven, doch past binnen de gewestelijke bevoegdheid van de bescherming van het leefmilieu om geluidsimmissienormen vast te leggen. Het kan het besluit van 27 mei 1999 dan ook niet worden verweten dat het enkel gelding heeft op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest daar dit enkel voortvloeit uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en niet uit het voormelde besluit op zich.

67. Het tweede onderdeel van het middel is ongegrond.

68. Op het voor het eerst in de memorie van wederantwoord geformuleerde verzoek “een prejudiciële vraag te willen richten aan het Gerecht van Eerste Aanleg te Luxemburg in verband met een correcte toepassing van het Europees recht en meer bepaald te willen laten bevestigen dat de Verordening 2408/92 en Richtlijn 2002/30/EG in casu van toepassing zijn en te willen laten vaststellen dat (het besluit van 27 mei 1999) een overtreding inhoudt van beide instrumenten” dient niet te worden ingegaan, alleen al omdat deze vraag op laattijdige en onontvankelijke wijze wordt geformuleerd.

Het zevende middel wordt verworpen.

G. Achtste middel

Standpunt van de partijen

69. De verzoekende partij leidt een achtste middel af uit de schending van de artikelen 10, 11 en 14 van de Grondwet, van de artikelen 15, § 1 en 26 BUPO, van de artikelen 6 en 7, § 2 EVRM, van “het algemeen rechtsbeginsel van de wettelijkheid der straffen”, van “de verplichting tot materiële en formele motivering van bestuurshandelingen”, van “het algemeen rechtsbeginsel van de rechten van verdediging” en machtsoverschrijding.

De verzoekende partij doet in het eerste onderdeel van het middel gelden dat de berekening van het bedrag van de opgelegde geldboete, onbegrijpelijk en deels onvoorspelbaar is. Dit terwijl een administratieve geldboete met strafrechtelijke dimensies slechts kan worden opgelegd indien haar essentiële constitutieve bestanddelen en meer bepaald, de berekeningswijzen, vooraf bekend zijn aan diegene voor wie ze zijn bestemd. Immers, de bestreden beslissing beperkt de boete tot het maximaal bedrag van 125.000 euro, maar laat niet toe te weten op welke wijze het bedrag van de boete wordt berekend. De verzoekende partij kan dus niet proberen haar gedrag aan te passen in functie van de opgelegde boete, noch het bedrag betwisten dat van haar wordt geëist. De verzoekende partij stelt dat zij noch de rechtsoverwegingen, noch de feitelijke overwegingen kent die de berekening van de geldboete rechtvaardigen.

In het tweede onderdeel van het middel doet de verzoekende partij gelden dat de bestreden beslissing geen rekening houdt met de ingeroepen verzachtende omstandigheden en niet heeft overwogen onder het minimale bedrag te zakken zoals voorzien door de ordonnantie van 25 maart 1999. De beslissing van het BIM, deels bevestigd door de bestreden beslissing, had een volledige motivering moeten bevatten en rekening moeten houden met de verschillende verweermiddelen van de verzoekende partij, meer bepaald de ingeroepen verzachtende omstandigheden, en in voorkomend geval had de geldboete vastgesteld moeten worden op een bedrag lager dan het wettelijk minimum. De verzoekende partij stelt dat zij ingevolge de administratieve geldboete op een strengere wijze wordt behandeld dan wanneer zij het voorwerp had uitgemaakt van een strafrechtelijke vervolging. Ze preciseert dat, indien zij het voorwerp zou hebben uitgemaakt van een strafrechtelijke vervolging, dit onder meer zou hebben ingehouden dat de strafrechter rekening kon houden met de verzachtende omstandigheden waarop de verzoekende partij aanspraak maakt en daarom overwogen zou kunnen hebben om een boete op te leggen lager dan 0,25 euro (1,375 euro rekening houdend met de opdecimen). De verzoekende partij somt ook nog een aantal andere verschillen op tussen de strafrechtelijke weg en de bestuursrechtelijke weg. Zo voert ze aan dat indien zij het voorwerp had uitgemaakt van een strafrechtelijke vervolging, zij onder andere ook de garantie van een voorafgaandelijke wettigheid- en grondwettigheidcontrole zou

hebben genoten, dat zij vervolgd zou zijn geweest door de Procureur des Konings in plaats van door het BIM, dat zij beoordeeld zou zijn geweest door een orgaan verschillend van datgene dat voorafgaandelijk de rol van politie, vervolgende overheid en onderzoeksrechter had uitgeoefend, dat zij genoten zou hebben van de garanties van een strafproces en dat zij zich een boete zou hebben zien opleggen van een bedrag binnen een vork waarvan het minimum en het maximum substantieel lager ligt dan de voorziene administratieve geldboetes. De ordonnantie van 25 maart 1999 stelt volgens de verzoekende partij een discriminatie in bij de vervolging wegens geluidshinder en maakt de opgelegde boete afhankelijk van het feit of de overtreding het voorwerp uitmaakt van een strafrechtelijke procedure of een administratieve procedure. De grotere gestrengheid van de opgelegde boetes als gevolg van de administratieve procedure is nog minder te verrechtvaardigen en nog minder begrijpelijk in het licht van de voorbereidende werken van de ordonnantie van 25 maart 1999, waaruit blijkt dat het de bedoeling was om strafrechtelijke sancties voor te behouden voor de zwaardere overtredingen, en lichtere inbreuken te bestraffen met administratieve boetes. Bovendien heeft het Grondwettelijk Hof reeds meermaals gesteld dat het discriminerend zou zijn om niet toe te laten dat een administratieve geldboete, net zoals de strafrechtelijke boete, lager dan het wettelijk minimum zou kunnen worden bepaald als gevolg van verzachtende omstandigheden. De verzoekende partij verzoekt derhalve om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schenden de artikelen 33, 7°, b) en 35 tot 39bis van de Ordonnantie van 25 maart 1999 m.b.t. het opsporen, het vaststellen, het vervolgen van inbreuken inzake leefmilieu, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de zin dat zij, voor ééNZelfde overtreding, mindere waarborgen bieden aan personen die het voorwerp uitmaken van administratieve geldboetes dan aan hen die vervolgd worden in het kader van een strafrechtelijke procedure, onder andere maar niet uitsluitend m.b.t. de toepasselijkheid van artikel 85 van het Strafwetboek en de mogelijkheid om, middels verzachtende omstandigheden, de boete lager te kunnen bepalen dan het minimum van de boete zoals vastgelegd in de wettekst?”

70. In de memorie van antwoord repliceert de verwerende partij aangaande het eerste middelonderdeel dat bij elke mededeling van het proces-verbaal gepreciseerd werd dat de verzoekende partij de inspectiedienst van het

BIM kon contacteren voor inlichtingen, wat de verzoekende partij steeds heeft nagelaten te doen. De verzoekende partij liet eveneens na zich te verdedigen voor het BIM. Bij elk van deze gelegenheden had de verzoekende partij nochtans de mogelijkheid de berekeningswijze van de administratieve geldboetes op te vragen. De verwerende partij verwijst naar een schema van de berekeningswijze in het administratief dossier. Op grond van deze berekeningswijze begrootte het BIM de administratieve boete op 125.000 euro. Het Milieucollege motiveert dit bedrag in de bestreden beslissing. De verzoekster ontwikkelt in haar middel geen argumenten aangaande de schending van de artikelen 6 en 7 EVRM, de artikelen 15 en 26 BUPO en het legaliteitsbeginsel, zodat de verwerende partij er niet dient op te antwoorden.

Met betrekking tot het tweede middelonderdeel repliceert de verwerende partij dat het bedrag van de boete gerechtvaardigd is in verhouding tot het aantal begane overtredingen. De methode waarmee de boete wordt opgelegd, vermijdt bovendien buitensporige boetes. Verder stelt de verwerende partij dat de grief van de verzoekende partij dat ze een aantal essentiële processuele waarborgen ontbeert, niet pertinent is aangezien zulks eigen is aan het karakter van een administratieve sanctie. Ze wijst er op dat een aantal negatieve gevolgen eigen aan een strafrechtelijke veroordeling, zoals de vermelding op het strafblad, niet toepasselijk zijn bij het opleggen van een administratieve sanctie.

71. In de memorie van wederantwoord verwijst de verzoekende partij naar haar argumentatie in het verzoekschrift.

Beoordeling

Eerste onderdeel

72. Uit de toelichting bij het eerste onderdeel van het middel kan men afleiden dat de verzoekende partij de schending van de formele motiveringsplicht inroept, omdat de bestreden beslissing haar niet toelaat te weten op welke wijze het bedrag van de boete werd berekend.

73. In de feitenuiteenzetting van de bestreden beslissing wordt het volgende overwogen:

“Bij de bepaling van de hoogte van de boete werden niet alle 189 gepleegde inbreuken in aanmerking genomen. De tolerantiemarge van 9 db(A) die gehanteerd wordt voor inbreuken gepleegd gedurende het dagstelsel (van 7u tot 23u) werd uitgebreid tot de inbreuken gepleegd tussen 23 u en 23 u 15 of tussen 6 u 45 en 7 u, wat ertoe leidde dat er volstrekt geen rekening is gehouden met 14 inbreuken. Voorts werd voor 41 andere inbreuken (10 gepleegd in de loop van juni en 31 in de loop van juli 2005) rekening gehouden met de eenheid van overtreding, waarbij wordt bedoeld dat zij werden gepleegd gedurende een vlucht die tevens tot een andere, hogere normoverschrijding leidde. Bij eenheid van overtreding wordt enkel de inbreuk met de hoogste overschrijding van de normen als aparte inbreuk weerhouden. De overige inbreuken die gedurende dezelfde vlucht zijn gepleegd, worden wel in rekening gebracht bij de bepaling van het boetebedrag voor de inbreuk waardoor zij werden opgeslorpt, in die zin dat zij tot een verhoging van deze boete leiden.”

Ten gronde wordt nog het volgende overwogen:

“Overwegende dat artikel 41 van de ordonnantie voorziet in een verhoogde maximum-boete van 125.000 euro; dat deze bepaling van toepassing is telkens in het voorliggende dossier de dader meerdere misdrijven heeft gepleegd zoals bedoeld in de artikelen 32 en 33 van de ordonnantie; dat het onmiskenbaar is dat het voorliggende dossier tientallen misdrijven betreft, door (de verzoekende partij) gepleegd, die misdrijven uitmaken zoals bedoeld in artikel 33, 7°, b van de ordonnantie;

(...)

Overwegende dat het bijzonder grote aantal gepleegde inbreuken en het belang van de vastgestelde normoverschrijdingen het opleggen van de wettelijk toegestane maximum-boete van 125.000 euro verantwoorden.”

Aldus valt uit de bestreden beslissing af te leiden welke inbreuken in aanmerking werden genomen voor de berekening van de administratieve geldboete, en waarom men besloten heeft een administratieve geldboete van 125.000 euro op te leggen. Bovendien vindt men in het administratief dossier een schema van de berekeningswijze terug. De verzoekende partij kon dus meer informatie bekomen over de berekeningswijze indien zij dat wenste, doch zij heeft geen gebruik gemaakt van deze gelegenheid.

74. De bestreden beslissing bevat wel degelijk de overwegingen in feite en in rechte die toelaten de berekening van de administratieve geldboete – die geen straf is in de zin van artikel 14 van de Grondwet - te verantwoorden.

Er is geen schending van de formele motiveringsplicht.

75. In zoverre de verzoekende partij in dit onderdeel van het middel nog de schending opwerpt van de artikelen 6 en 7 EVRM, de artikelen 15 en 26 BUPO en van het legaliteitsbeginsel, wordt opgemerkt dat de verzoekende partij niet uiteenzet in welke mate de bestreden beslissing deze bepalingen zou hebben geschonden.

76. Het eerste onderdeel van het achtste middel is niet gegrond.

Tweede onderdeel

77. In het voormelde arrest nr. 44/2011 stelde het Grondwettelijk Hof, behalve hetgeen hiervoor reeds werd aangehaald (randnrs. 21 en 52), wat volgt:

“B.5. De eerste prejudiciële vraag betreft het bedrag van de administratieve sanctie bedoeld in het in het geding zijnde artikel 33, 7°, b). Luidens de in het geding zijnde bepaling kan de persoon die, in de zin van de ordonnantie van 17 juli 1997, rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt of laat voortduren die de door de Regering gestelde normen overschrijdt, een administratieve geldboete van 625 euro tot 62 500 euro worden opgelegd. Artikel 20, 4°, van de voormelde ordonnantie van 17 juli 1997 bepaalt dat de persoon die rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt, of laat voortduren, die de door de Regering gestelde normen overschrijdt, met een boete van 0,25 euro tot 75 euro wordt gestraft. Hieruit vloeit voort dat een persoon die rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt een hogere administratieve geldboete kan worden opgelegd dan een persoon die voor dezelfde feiten strafrechtelijk wordt vervolgd. Het verwijzende rechtscollege vraagt of het verschil in behandeling dat hieruit voortvloeit bestaanbaar is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

B.6. De in het vermelde artikel 33, 7°, b), bedoelde administratieve geldboeten zijn strafrechtelijk van aard in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

Het Hof dient bijgevolg, bij de toetsing aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, rekening te houden met de waarborgen vervat in dat artikel 6 en, met name, de waarborg dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter een controle met volle rechtsmacht kan uitoefenen op de door de bevoegde administratieve overheid opgelegde geldboete.

B.7. De vaststelling van de ernst van een tekortkoming en de gestrengheid waarmee die tekortkoming kan worden bestraft, behoren tot

de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever. Hij mag bijzonder zware straffen opleggen in aangelegenheden waar de inbreuken de grondrechten van de burgers en de belangen van de gemeenschap ernstig kunnen aantasten.

Het staat derhalve aan de wetgever om de perken en de bedragen vast te stellen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de administratie, en bijgevolg die van het rechtscollege, moet worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem alleen kunnen afkeuren indien het kennelijk onredelijk is (...), met name doordat het op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het algemene beginsel volgens hetwelk inzake sancties niets wat onder de beoordelingsbevoegdheid van de administratie valt, ontsnapt aan de toetsing van de rechter (...), of aan het recht op het ongestoorde genot van de eigendom, wanneer de wet in een onevenredig bedrag voorziet en niet de mogelijkheid biedt van een spreiding tussen die straf als maximumstraf en een minimumstraf (...).

Buiten die gevallen zou het Hof zich op het aan de wetgever voorbehouden domein begeven, indien het bij de vraag naar de verantwoording voor de verschillen in de talrijke wetteksten houdende strafrechtelijke of administratieve sancties, zijn onderzoek, wat de strafmaat betreft, niet beperkte tot de gevallen waar de keuze van de wetgever dermate onsamenhangend is dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling.

B.8. Het Hof stelt evenwel vast dat het minimumbedrag van de administratieve geldboete is vastgelegd op 625 euro, terwijl het maximumbedrag van de geldboete is vastgelegd op 62 500 euro. Hetzelfde misdrijf dat strafrechtelijk wordt vervolgd, kan daarentegen aanleiding geven tot een geldboete waarvan het bedrag kan variëren van 0,25 euro tot 75 euro, wat rekening houdend met de opdecimen een geldboete van 1,375 tot 412,50 euro vertegenwoordigt.

B.9. Wat het bedrag van de geldboeten betreft, vermeldt de parlementaire voorbereiding :

‘In tegenstelling tot wat er inzake administratieve geldboetes als regel geldt, wordt in het ontwerp van ordonnantie geen maximumbedrag aangegeven noch een uitvoerige opsomming voor alle mogelijke soorten misdrijven. Toch werd een belangrijk onderscheid tussen twee geldelijke stelsels gemaakt : de kleine geldboetes schommelen tussen 2.500 en 25.000 BEF voor de misdrijven die uit nalatigheid of door privé-personen buiten hun beroepsactiviteit gepleegd worden, terwijl de geldboetes schommelen tussen 25.000 en 2.500.000 BEF betrekking hebben op misdrijven die vooral door bedrijven of zaakvoerders binnen hun winstgevend beroep worden gepleegd’ (Parl. St., Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 1998-1999, A-312/2, p. 7).

B.10.1. (...)

B.10.2. (...)

B.10.3. (...)

B.11. De in het geding zijnde bepaling voorziet in een administratieve geldboete van maximum 62 500 euro en minimum 625 euro. Op die manier stelt de in het geding zijnde bepaling het bestuur, onder toezicht van de rechter, in staat om in voorkomend geval een schending van het recht op het ongestoorde genot van de eigendom te vermijden.

B.12.1. Voor het overige dient te worden vastgesteld dat de in artikel 20, 4°, van de voormelde ordonnantie van 17 juli 1997 bepaalde strafrechtelijke geldboete van 0,25 euro tot 75 euro wordt verhoogd met de opdecimes bepaald in artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 ‘betreffende de opdécimes op de strafrechtelijke geldboeten’. Bij gebrek aan enige uitdrukkelijke wetsbepaling, is dat niet het geval met de administratieve geldboete waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet.

B.12.2. Zelfs al gaat het om een straf in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de personen die tot de betaling van de in het geding zijnde administratieve geldboete worden veroordeeld, ontsnappen aan de nadelen van een strafrechtelijke veroordeling, zoals het ontorend karakter dat eraan kleefl en de inschrijving van de veroordeling in het strafregister.

B.12.3. Ten slotte voorzien de artikelen 23 tot 31 van de ordonnantie van 25 maart 1999 in een geheel van maatregelen die door de strafrechter kunnen worden genomen (zoals straffen van verbeurdverklaring, volledige of gedeeltelijke stopzetting van de activiteit, verbod een professionele activiteit uit te oefenen, bekendmaking van het vonnis op kosten van de veroordeelde, of nog, terugbetaling van de door de overheid gemaakte kosten) en die ertoe strekken het opleggen van de eigenlijke strafrechtelijke geldboete te verzwaren.

B.13.1. Gelet op het voorgaande is de keuze van de ordonnantiegever niet dermate onsamenhangend dat ze leidt tot een kennelijk onredelijk verschil in behandeling.

B.13.2. De eerste prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.14. In de tweede prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over het verschil in behandeling dat zou worden ingesteld onder de vermoedelijke daders van eenzelfde inbreuk, in zoverre diegenen ten aanzien van wie de procureur des Konings het opportuun acht hen voor de strafgerichten te vervolgen, in elke aanleg de waarborg genieten dat de rechter de in artikel 159 van de Grondwet bedoelde wettigheidstoetsing uitvoert, terwijl diegenen die het voorwerp uitmaken van een procedure van administratieve geldboete de in artikel 159 van de Grondwet bepaalde waarborg slechts kunnen genieten voor de Raad van State en niet voor het BIM of het Milieucollege.

B.15. Het verschil in behandeling tussen bepaalde categorieën van personen dat voortvloeit uit de toepassing van verschillende procedureregels in verschillende omstandigheden, houdt op zich geen discriminatie in. Van discriminatie zou slechts sprake kunnen zijn indien het verschil in behandeling dat voortvloeit uit de toepassing van die procedureregels, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.16. Het in de prejudiciële vraag vermelde verschil in behandeling betreft de omstandigheid dat artikel 159 van de Grondwet uitsluitend van toepassing is op de hoven en rechtbanken en niet op de administratieve overheid, en deze, anders dan de justitiële rechter, bijgevolg niet de wettigheid van verordeningen kan toetsen met toepassing van die bepaling.

Te dezen dient het Hof bijgevolg niet na te gaan of en in welke mate administratieve overheden ingevolge een algemeen rechtsbeginsel de

exceptie van onwettigheid in voorkomend geval zouden dienen toe te passen.

Het in geding zijnde verschil in behandeling vloeit voort uit een keuze van de Grondwetgever die niet door het Hof kan worden gekritiseerd. Overigens heeft het verschil in behandeling geen onevenredige gevolgen voor diegenen die het voorwerp uitmaken van een administratieve geldboete, nu zij de exceptie van onwettigheid van artikel 159 van de Grondwet kunnen aanvoeren wanneer zij een annulatieberoep instellen bij de Raad van State.

B.17. De tweede prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.18. In een derde prejudiciële vraag wordt het Hof ondervraagd over het verschil in behandeling dat het gevolg zou zijn van de in het geding zijnde bepaling, onder de vermoedelijke daders van eenzelfde inbreuk naargelang zij het voorwerp uitmaken van een strafrechtelijke procedure of van een administratieve procedure. De eersten zouden immers in elke aanleg de waarborg of de mogelijkheid genieten dat de rechter aan het Hof een vraag stelt over de bestaanbaarheid van een wetkrachtige norm met de Grondwet en de bevoegdheidsverdelende regels, terwijl die waarborg aan de tweeden zou worden ontzegd in zoverre de beslissing die ten aanzien van hen wordt genomen, uitgaat van een administratieve overheid.

B.19. Uit artikel 142 van de Grondwet blijkt dat enkel rechtscolleges een prejudiciële vraag kunnen stellen aan het Hof, en niet de administratieve overheden.

Gelet op de mogelijkheid om tegen de beslissing van de betrokken administratieve overheid een beroep tot nietigverklaring in te stellen bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, moet worden vastgesteld dat de personen die het voorwerp uitmaken van die beslissing niet de mogelijkheid wordt ontzegd om voor dat rechtscollege een prejudiciële vraag op te werpen. De afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is in de regel verplicht om die vraag aan het Grondwettelijk Hof voor te leggen.

Voor het overige vloeit het feit dat de administratieve overheid die een administratieve geldboete oplegt, aan het Hof geen prejudiciële vraag kan stellen, voort uit een keuze van de Grondwetgever en komt het niet aan het Hof toe zich daarover uit te spreken.

B.20. De derde vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.21. In de vierde prejudiciële vraag wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over het feit dat de administratieve procedure die ertoe kan leiden een sanctie op te leggen op basis van het in het geding zijnde artikel 33, 7°, b), minder waarborgen zou bieden dan die welke de personen genieten die in het kader van de strafrechtelijke procedure worden vervolgd.

B.22. Het eerste onderdeel van de vierde prejudiciële vraag heeft betrekking op het feit dat de vervolging wordt ingesteld door een administratieve overheid, te dezen het BIM, dat eveneens de misdrijven heeft vastgesteld en onderzocht, en niet door de procureur des Konings.

B.23. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de ordonnantiegever te beslissen of het opportuun is om voor strafrechtelijke sancties dan wel voor administratieve sancties te opteren wanneer hij van oordeel is dat bepaalde tekortkomingen aan wettelijke verplichtingen

moeten worden bestraft, waarbij de keuze voor de ene of de andere categorie van sancties op zich niet kan worden geacht discriminerend te zijn. Van discriminatie zou slechts sprake zijn indien het verschil in behandeling dat uit die keuze voortvloeit, een onevenredige beperking van de rechten van de daarbij betrokken personen met zich zou meebrengen.

B.24. (...)

B.25. (...)

B.26. (...)

B.27. Het eerste onderdeel van de vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.28. Het tweede onderdeel van de vierde prejudiciële vraag betreft het feit dat in het kader van de procedure geen toepassing kan worden gemaakt van artikel 85 van het Strafwetboek en dat met geen enkele verzachtende omstandigheid rekening kan worden gehouden om een lagere geldboete op te leggen dan het minimum bepaald bij de ordonnantie.

B.29. Wanneer de dader van eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft, dat wil zeggen wanneer hij, voor dezelfde feiten, ofwel naar de correctionele rechtbank kan worden verwezen ofwel een administratieve geldboete kan worden opgelegd waartegen hem een beroep wordt geboden voor een andere rechtbank dan een strafrechtbank, dient er een parallellisme te bestaan tussen de maatregelen tot individualisering van de straf. Dat geldt voor de mogelijkheid om een geldboete op te leggen die minder bedraagt dan het wettelijke minimum indien verzachtende omstandigheden aanwezig zijn (...).

B.30. Uit de lezing van artikel 35 van de in het geding zijnde ordonnantie blijkt dat de Brusselse ordonnantiegever te dezen heeft gekozen voor een alternatief systeem. Zo kan de dader, voor eenzelfde feit, naar de correctionele rechtbank worden verwezen of, indien dat niet het geval is, kan hem een administratieve geldboete worden opgelegd.

B.31. Uit de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde ordonnantie blijkt dat de ordonnantiegever met de aanneming ervan een dubbele doelstelling wenste na te streven : enerzijds, de opsporingsmiddelen en de strafmaatregelen die de controlerende ambtenaren kunnen opleggen, alsook de maatregelen die de strafrechter kan uitspreken, coördineren en, anderzijds, ‘nieuwe middelen instellen om de milieumisdrijven beter op te sporen en te bestraffen, rekening houdend met de overzadigde strafrechtbanken en de overbelaste gemeentepolitieën’ (Parl. St., Parlement van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, 1998-1999, A-312/2, p. 3).

85 pct. van de processen-verbaal die bij het parket terechtkwamen bleken te worden geseponeerd. De vastgestelde inbreuken dienden dan ook effectief te kunnen worden bestraft (...).

Wat de betrekkingen met het parket en het bedrag van de geldboeten betreft, kan men in de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie voorts lezen : ‘Al bij al werd bij het instellen van een dergelijk stelsel (er)naar gestreefd met het Parket in nauwe samenwerking te kunnen handelen ook al worden de verdedigingsrechten van de in beschuldiging gestelde persoon gevrijwaard.

Voor de betrekkingen met het Parket hebben wij dan ook de wet van 30 juni 1971 op de administratieve geldboetes overgenomen die van

toepassing zijn op misdrijven tegen bepaalde sociale wetten : ieder proces-verbaal van overtreding wordt aan de procureur des Konings betekend en hij beschikt over zes maanden om de leidend ambtenaar kennis te geven van zijn beslissing om al dan niet te vervolgen.

Wanneer hij de beslissing neemt om geen vervolgingen aan te vatten mag de procedure met het oog op een administratieve geldboete worden aangevat. Zodra de boete opgelegd wordt, kan de in beschuldiging gestelde persoon natuurlijk niet meer het voorwerp uitmaken van een strafmaatregel voor hetzelfde feit op initiatief van het Parket of een Gewestelijk bestuur' (...).

B.32.1. De ordonnantiegever vermocht op rechtmatige wijze van mening te zijn dat, teneinde de werkoverlast van de parketten en de strafrechtbanken te verlichten, alsook de doeltreffendheid te verzekeren van de vervolgingen met betrekking tot de vastgestelde milieumisdrijven, een regeling van administratieve sancties diende te worden ingesteld.

B.32.2. Het is evenwel niet redelijkerwijs verantwoord om de persoon aan wie een dergelijke sanctie wordt opgelegd, de maatregel te ontzeggen die het bestuur in staat zou stellen rekening te houden met de verzachtende omstandigheden, waardoor het bedrag van de geldboete kan worden verminderd tot onder het bij de ordonnantie vastgestelde minimumbedrag, terwijl die persoon de toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek zou kunnen genieten indien hij voor hetzelfde misdrijf voor de correctionele rechtbank zou verschijnen.

B.33. Het tweede onderdeel van de vierde prejudiciële vraag dient bevestigend te worden beantwoord.

B.34. In het derde onderdeel van de vierde prejudiciële vraag wordt aan het Hof een vraag gesteld over het feit dat de procedurele waarborgen als de rechten van de verdediging en het vermoeden van onschuld niet in acht zouden zijn genomen in het kader van de procedure van administratieve sancties die aan de beoordeling van het Hof is voorgelegd.

B.35. Zoals het Hof in B.25 heeft opgemerkt, dient de leidend ambtenaar van het BIM, alvorens een sanctie op te leggen, de persoon aan wie een administratieve geldboete kan worden opgelegd, de mogelijkheid te bieden zich te verdedigen.

Het stilzwijgen van de ordonnantiegever, wat de verdere procedurele invulling van die mogelijkheid betreft, leidt niet tot een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Ook bij ontstentenis van een uitdrukkelijke bepaling, kan de in het geding zijnde sanctie niet worden opgelegd zonder dat aan de betrokkene vooraf de mogelijkheid wordt geboden zijn standpunt op een nuttige wijze te doen kennen. De beginselen van behoorlijk bestuur die de hoorplicht omvatten, vereisen immers dat de betrokkene wordt ingelicht over de feitelijke en juridische grondslag van de administratieve sanctie die ten aanzien van hem wordt overwogen, dat hij over een voldoende termijn beschikt om zijn verweer voor te bereiden en dat hij kennis kan nemen van het volledige dossier dat werd samengesteld met het oog op het nemen van de beslissing. Die beginselen vereisen eveneens dat de maatregel wordt gemotiveerd.

Zoals in B.10.1 uiteengezet, omvat het wettigheidstoezicht door de Raad van State niet alleen de naleving, door de administratieve overheid, van de

wettelijke bepalingen, maar ook van de algemene rechtsbeginselen. De Raad van State, waarbij een beroep wordt aanhangig gemaakt tegen de beslissing waarbij een administratieve geldboete is uitgesproken, gaat derhalve na of de voormelde beginselen van behoorlijk bestuur in acht werden genomen.

Wat de bewijslast betreft, staat het aan de ambtenaar die beslist om de administratieve sanctie op te leggen, de werkelijkheid van de feiten die aan de in het geding gestelde persoon worden verweten, te bewijzen, alsook diens schuld.

B.36. Het derde onderdeel van de vierde prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.”

78. Om de redenen, aangehaald in de overwegingen B.5 tot en met B.23 en B.34 tot en met B.36, aangehaald in het hierboven weergegeven arrest van het Grondwettelijk Hof kunnen de door de verzoekende partij aangevoerde discriminaties bij het opleggen van de bestreden administratieve geldboete niet worden aangenomen. De door de verzoekende partij geformuleerde prejudiciële vraag moet niet worden gesteld vermits het antwoord reeds is gegeven in het arrest nr. 44/2011 van het Grondwettelijk Hof.

79. Artikel 33 van de ordonnantie van 25 maart 1999 stelt de persoon die rechtstreeks of onrechtstreeks geluidshinder veroorzaakt of laat voortduren die de door de regering gestelde normen overschrijdt, strafbaar met een administratieve geldboete van 625 euro tot 62.500 euro. Artikel 41 van dezelfde ordonnantie bepaalt dat ingeval van samenloop van meerdere misdrijven zoals bedoeld in de artikelen 32 of 33, de bedragen van de administratieve geldboetes worden samengevoegd zonder dat het gehele bedrag meer dan 125 000 EUR mag bedragen. Eerst met ingang van 7 december 2011 bepaalt het met de ordonnantie van 24 november 2011 tot wijziging van de ordonnantie van 25 maart 1999 ingevoegde artikel 40bis dat het bevoegde bestuur bij aanwezigheid van verzachtende omstandigheden de op te leggen geldboete kan verminderen tot onder het wettelijke minimum.

80. Verzachtende omstandigheden zijn factoren die het bevoegde bestuur bij het opleggen van een administratieve geldboete in aanmerking kan nemen om een lagere dan de wettelijk bepaalde minimum geldboete op te leggen.

81. Het bestreden besluit legt aan de verzoekende partij de bij artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999 in geval van samenloop bepaalde maximum administratieve geldboete van 125.000 euro op, hetzij een geldboete die veel hoger is dan de in de ordonnantie bepaalde minimum geldboete van 625 euro, meer bepaald 200 keer hoger. Immers uit het dossier blijkt dat de bestreden beslissing 175 inbreuken van minstens 6 dB(A) betreft waarvoor het vooraf bepaalde tarief van 785 euro geldt. Volgens dit tarief per inbreuk overtreft de geldboete de maximaal op te leggen geldboete bepaald in artikel 41 van de ordonnantie van 25 maart 1999. Gelet op deze straftoemeting was er voor het bevoegde bestuur – in de veronderstelling dat de ordonnantie dit reeds had voorzien - geen aanleiding tot het al dan niet in aanmerking nemen van factoren om een lagere dan de wettelijk bepaalde minimum administratieve geldboete op te leggen. Hieruit volgt dat de ongrondwettigheid van artikel 33, 7° van de ordonnantie zoals die werd vastgesteld door het Grondwettelijk Hof bij het arrest nr. 44/2011 van 30 maart 2011 geen gevolgen heeft voor de (grond)wettigheid van het bestreden besluit.

82. Het tweede onderdeel van het achtste middel is niet gegrond.

83. Het achtste middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negentien juni 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens